

Jean-Pierre BERTRAND
Guillermo HILLCOAT

BRÉSIL ET ARGENTINE

La compétitivité agricole et agro-alimentaire en question



 **INRA**
EDITIONS

L'Harmattan

BRÉSIL ET ARGENTINE :
LA COMPÉTITIVITÉ
AGRICOLE ET AGRO-ALIMENTAIRE
EN QUESTION

WOLFF

Dans la collection "Alternatives rurales"
Dirigée par Dominique Desjeux et Babacar Sall

Dernières parutions:

- D. Sheridan**, *L'irrigation. Promesses et dangers. L'eau contre la faim ?*
N. Eizner, *Les paradoxes de l'agriculture française.*
L. Timberlake, *L'Afrique en crise. La banqueroute de l'environnement.*
A. Cadoret (sous la direction de), *Protection de la nature : histoire et idéologie. De la nature à l'environnement.*
E. Beaudoux, M. Nieuwerk, *Groupements paysans d'Afrique. Dossier pour l'action.*
P. Maclouf (textes réunis par), *La pauvreté dans le monde rural.*
J. Clément, S. Strasfogel, *Disparition de la forêt. Quelles solutions à la crise du bois de feu ?*
R. Verdier, A. Rochegude (sous la direction de), *Systèmes fonciers à la ville et au village. Afrique noire francophone.*
H. Lamarche (Sous la coordination de), *L'Agriculture familiale T.1. Une réalité polymorphe. T.2. Entre mythe et réalité.*
B. Hervieu (Etudes rassemblées par), *Les agriculteurs français aux urnes.*
B. Hervieu, R.-M. Lagrave (sous la direction de), *Les syndicats agricoles en Europe.*
Y. Lambert, O. Galland, *Les jeunes ruraux.*
D. Gentil, *Mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest. Intervention de l'Etat ou organisation paysanne ?*
D. Gentil, *Pratiques coopératives en milieu rural africain.*
M.-C. Guéneau, *Afrique. Les petits projets de développement sont-ils efficaces ?*
M. Bodiguel, *Le rural en question. Politiques et sociologues en quête d'objet.*
D. Desjeux, *Stratégies paysannes en Afrique Noire. Essai sur la gestion de l'incertitude. Le cas du Congo.*
M.-D. Riss, *Femmes africaines en milieu rural.*
V. Pfeiffer, *Agriculture au Sud-Bénin : passé et perspectives.*
A. Guichaoua, *Destins paysans et politiques agraires en Afrique Centrale. T1 : L'ordre paysan des hautes terres du Burundi & Rwanda, T2: La liquidation du monde paysan congolais.*
Ledea-Ouedraogo, *Entraide villageoise et développement. Groupements paysans au Burkina-Faso.*
J. Le Monnier, *Créer son emploi en milieu rural.*
T. Mama, *Crise économique et politique au Cameroun.*

Jean-Pierre BERTRAND, Guillermo HILLCOAT

BRÉSIL ET ARGENTINE :
LA COMPÉTITIVITÉ
AGRICOLE ET AGRO-ALIMENTAIRE
EN QUESTION

LE CAS DES CÉRÉALES ET DES OLÉO-PROTÉAGINEUX

INRA

147, rue de l'Université

75338 Paris cedex 07

L'Harmattan

5-7, rue de l'École Polytechnique

75005 Paris - FRANCE

L'Harmattan Inc.

55, rue Saint-Jacques

Montréal (Qc) - CANADA H2Y 1K9

Des mêmes auteurs

- BERTRAND J.P. (Dir). (1988) - Le monde des oléo-protéagineux : Politiques des Etats et stratégies des acteurs. Economica, Paris.
- BERTRAND J.P., LAURENT C., LECLERCQ V. (1983) - Le monde du soja. Repères, La Découverte, Paris.

REMERCIEMENTS

Le présent ouvrage a été rédigé à partir du rapport scientifique d'une recherche sur les politiques agricoles et les échanges agro-alimentaires du Brésil et de l'Argentine qui a été réalisée dans le cadre d'un contrat entre le Commissariat Général du Plan et l'INRA.

Ce travail est le fruit d'une collaboration active et prolongée des auteurs avec de nombreux chercheurs et enseignants français, brésiliens et argentins.

Nous remercions tout particulièrement pour leur aide dans le rassemblement de l'information : l'ambassade de France à Brasilia, Silvio GOMES de ALMEIDA (FLACSO), Mauro LOPES (C.F.P.), Carlos LEON (Banque mondiale) et Edith S. de OBSCHATKO (IICA).

Mesdames BOUDART et HERZOG (CEPII) et Pascal RICHARD (INRA) nous ont aidé pour l'accès aux bases et le traitement des données sur le commerce international (base CHELEM du CEPII).

Nous remercions aussi nos collègues du GREITD (Université Paris XIII et Université Paris I-IEDES), du CREDAL (Université Paris III) et de l'INRA pour les discussions que nous avons pu mener autour de ce travail.

Enfin, nous remercions Béatrice HAVET pour son aide pour la dactylographie du manuscrit et Catherine CANSOT pour sa présentation finale.

INTRODUCTION

Etre ou ne pas être compétitif, tel semble être le nouveau dilemme que pose le développement du commerce international et le renforcement de la concurrence. Le Brésil et l'Argentine qui sont choisis ici pour notre démonstration n'échappent pas à la règle.

L'objet de cet ouvrage est de proposer une analyse des changements qui sont intervenus, au cours des 25 dernières années, dans les politiques agricoles et macro-économiques et dans les caractéristiques des systèmes productifs du Brésil et de l'Argentine, afin de mettre en évidence les facteurs de la compétitivité de ces deux pays sur les marchés internationaux des produits agricoles et des industries agricoles et alimentaires (IAA).

L'évolution des complexes "grains" - nous entendons par "complexe" l'ensemble des acteurs concernés par la production, la transformation, le négoce et la consommation de produits tels que le blé, le maïs, le soja et le tournesol - retiendra particulièrement notre attention et nourrira une réflexion sur les déterminants de la compétitivité de ces deux pays sur les marchés agro-alimentaires internationaux.

En 1990, le Brésil était le premier exportateur mondial de tourteaux de soja tandis que l'Argentine venait au premier rang pour les exportations d'huile de soja et au troisième rang pour les exportations de graines et de tourteaux de soja. Cette percée du Brésil et de l'Argentine sur les marchés du soja et des produits dérivés va-t-

elle se confirmer ? Dans quelle mesure l'Argentine, premier exportateur mondial de graines et d'huiles de tournesol peut-elle maintenir sa place ?

Le Brésil, qui était le principal importateur latino-américain de blé jusqu'au début des années 80, et qui a fortement accru sa production grâce à un soutien de l'Etat peut-il conserver cette position face à son partenaire argentin alors que le MERCOSUR, marché commun des pays du cône sud dont ils sont les principaux acteurs avec l'Uruguay et le Paraguay, prévoit la baisse de la protection aux frontières à partir du 1er janvier 1995 ?

Au cours des années 80, les deux pays ont fait face à des difficultés de même nature : endettement considérable, inflation permanente et ralentissement de la croissance. Quelles ont été les conséquences des chocs macro-économiques auxquels les deux pays ont été soumis sur l'évolution de la production et des échanges de produits agricoles et des IAA ? Quel peut être l'impact de la politique d'intégration qu'ils ont amorcé depuis 1986 et qui a abouti à la création du MERCOSUR sur leurs échanges réciproques et sur ceux qu'ils développent avec le reste du monde, notamment avec la Communauté Européenne ?

En d'autres termes, cela revient à se demander si, et dans quelles conditions, le Brésil et l'Argentine peuvent conserver, voire même accroître leur position agro-exportatrice nette en matière de grains, et pour un certain nombre de produits agricoles et des IAA du type de ceux produits en Europe ou aux Etats-Unis. Et si la politique d'intégration est susceptible de modifier les conditions de cette concurrence.

En effet, de la constitution d'un grand marché sont attendues plusieurs conséquences bénéfiques : constitution de firmes plus grandes, économies d'échelle et rationalisation des réseaux de transport, établissement de normes communes et éventuellement politiques conjointes en matière de recherche et sur le plan commercial.

Lors des négociations du GATT qui viennent de s'achever, le Brésil et l'Argentine ont rejoint le groupe de Cairns qui défendait

des positions ultra-libérales de démantèlement de toutes les formes de protection de l'agriculture. Si de leur point de vue, quelques progrès ont été accomplis, les grands pays n'ont pas totalement baissé leur garde, singulièrement l'Union Européenne (UE) qui diminue certes le niveau de sa protection mais en modifie surtout la forme en se rapprochant du système américain.

On retiendra pour notre propos que l'UE a accepté de brider sa production d'oléagineux dans le cadre de l'accord de Blair House sur une surface maximale de 5,128 millions d'hectares ce qui place désormais plus que jamais la concurrence avec les deux pays latino-américains sur le terrain des rendements c'est-à-dire plus fondamentalement de la productivité.

L'hypothèse que nous chercherons à vérifier est la suivante : les différences de compétitivité du Brésil et de l'Argentine sur les marchés internationaux des produits agricoles et des IAA (et particulièrement des grains et produits dérivés) ne s'expliquent pas uniquement par des avantages relatifs de coût de production agricole mais sont liés, d'une part, aux coûts sur l'ensemble de la filière production-transformation-exportation et/ou importation des produits agro-alimentaires et, d'autre part, à de très nombreux éléments "hors-coût", notamment :

- les différences de maniement par chacun des deux Etats des politiques macro-économiques : politique de change, politique de taux d'intérêt, politique budgétaire et fiscale, politique de commerce extérieur ;

- les différences dans la construction des avantages (ou désavantages compétitifs) créés par la politique agricole et la politique macro-économique. Ces politiques avec leurs caractères spécifiques forment un "système" de protection (ou de déprotection) de l'agriculture et des activités liées avec sa mémoire et son inertie propres, qui autorise un certain dynamisme ou qui, au contraire, pèse sur les capacités de réponse de ce complexe agro-alimentaire à une situation nouvelle ;

- le degré très inégal d'organisation de la production et des marchés et les stratégies différentes des organisations agricoles et

industrielles, et des groupes agro-alimentaires (privés, publics ou coopératifs, nationaux et multinationaux) qui agissent dans chacun des espaces nationaux étudiés (et pour certains dans les deux pays) et se traduisent par des objectifs et des modalités d'insertion différentes du Brésil et de l'Argentine dans les réseaux d'échanges internationaux. Ainsi, le dynamisme commercial (recherche de la qualité et souci de fidéliser sa clientèle) est davantage présent au Brésil, tandis que la flexibilité des structures productives agricoles semble plus importante en Argentine.

Cet ouvrage comprendra sept chapitres :

- après une brève introduction sur les hypothèses de travail et la méthodologie utilisée, nous présenterons quelques données sur l'évolution de la compétitivité du Brésil et de l'Argentine sur les marchés internationaux des produits agricoles et agro-alimentaires (chapitre 1) puis sur l'évolution de leurs positions sur les marchés internationaux des grains et des produits dérivés (chapitre 2) ;

- ensuite, nous analyserons les politiques agricoles et de commerce extérieur - resituées dans leur contexte macro-économique - du Brésil (chapitre 3) et de l'Argentine (chapitre 4) ainsi que les principaux éléments de la politique d'intégration menée entre les deux pays depuis 1986 et ses conséquences possibles sur leurs échanges agro-alimentaires (chapitre 5) ;

- puis, nous tenterons de dégager les déterminants principaux de leur compétitivité, en distinguant ceux qui rapprochent et ceux qui différencient les deux pays (chapitre 6) ;

- enfin, le chapitre 7 apportera un certain nombre de compléments d'information sur les principaux évènements intervenus depuis le début des années 90 susceptibles de modifier les conditions générales de la compétitivité.

CHAPITRE 1

UNE APPROCHE GLOBALE DE LA COMPÉTITIVITE

INTRODUCTION

Le Brésil et l'Argentine sont deux pays agro-exportateurs importants, notamment sur les marchés internationaux des céréales, des oléo-protéagineux et des produits issus de leur transformation industrielle.

Dans le cadre de la négociation menée au GATT ces deux pays ont rejoint le groupe de Cairns des exportateurs dits "loyaux" (1) et il est incontestable que la plupart des études comparatives sur le niveau de protection accordé à l'agriculture (Banque Mondiale, 1987, USDA, 1987), les situent parmi ceux qui la soutiennent peu et même dans le cas de l'Argentine qui la taxent.

Ils font face à des difficultés de même nature dans les années 80 :

- endettement considérable qui s'est accru au cours des années 80 : la dette totale est ainsi passée de 11,7 milliards de dollars en 1977 à 54,7 milliards en 1987 en Argentine et de 53,4 milliards de dollars en 1978 à 121,3 milliards en 1987 au Brésil ;
- inflation croissante débouchant sur des situations hyper-inflationnistes : 90% en 1986, 131% en 1987, 342% en 1988, 3079% en 1989 en Argentine, respectivement 145%, 230%, 682%, 1327% pour les mêmes années au Brésil, près de 50% par mois en décembre 1989 dans les deux pays ;

- ralentissement de la croissance, surtout en Argentine : le taux de croissance du PIB en termes réels aura été de +0,3% de 1986 à 1989 (-5% en 1989) contre -1,8% sur la période 1981-85 et +2,6% pour les années 1971-80 en Argentine. Dans le même temps, le Brésil affiche des performances supérieures, mais très éloignées de celles qu'il obtenait dans les années 70 : +3,5% sur la période 1986-1989 et +0,9% en 1981-85, contre +8,6% en 1971-80.

Pourtant ces deux pays ont des comportements et des performances sur les marchés internationaux des produits agricoles et des IAA, et particulièrement des grains, qui restent très dissemblables. Quels sont les déterminants de la compétitivité du Brésil et de l'Argentine sur les marchés internationaux des produits agricoles et agro-alimentaires et notamment des grains?

I. INTERNATIONALISATION, COMPÉTITIVITÉ ET RÔLE DE L'ÉTAT

Si l'on définit la compétitivité comme l'aptitude pour un pays à vendre ce qu'il produit de manière profitable, de multiples facteurs sont à prendre en compte. Nous privilégierons ici les déterminants économiques, sans toutefois négliger certains facteurs sociaux et politiques. La compétitivité peut être analysée à trois niveaux : micro-économique, méso-économique et macro-économique. Le premier niveau concerne les entreprises, le second les filières de production-transformation et commercialisation de produits ou d'ensemble de biens proches et substituables et le troisième le système productif national. Pour l'essentiel, notre analyse relèvera du second et du dernier niveau.

UNE APPROCHE GLOBALE, "SYSTÉMIQUE" DE LA COMPÉTITIVITÉ

Nous proposerons une approche globale, macro-économique de la compétitivité fondée non seulement sur les différences relatives de coûts entre les deux pays, mais aussi sur de nombreux fac-

teurs "hors-coûts" : qualité des produits et des réseaux de commercialisation, capacité à fidéliser sa clientèle, capacité d'adaptation de la politique agricole et de la politique macro-économique aux conditions mouvantes des marchés internationaux. De ce point de vue, le Brésil apparaîtra comme plus volontariste, développant une stratégie active d'insertion dans les nouveaux créneaux ouverts ces dernières années sur les marchés internationaux et soutenant son agriculture et son agro-industrie. Tandis que l'Etat argentin a eu jusqu'à une période récente un comportement plus "prédateur", considérant l'agriculture comme un moyen de financement de ses activités et du reste de l'économie. Pourtant, l'agriculture argentine parvient à rester compétitive.

Depuis le début des années 80, le Brésil comme l'Argentine ont développé, pour faire face à leurs engagements internationaux, des politiques d'ajustement structurel, d'inspiration "orthodoxe" ou "hétérodoxe", mais qui en réalité revêtent un caractère mixte et tentent de s'adapter à des conditions très mouvantes à l'intérieur comme sur les marchés internationaux. Leurs impacts semblent avoir été différents sur la compétitivité agricole et agro-alimentaire dans les deux pays. Mais un élément est commun : l'apparition de soldes commerciaux positifs et croissants comme le montrent les données suivantes :

Tableau 1. **Solde commercial global et agro-alimentaire du Brésil et de l'Argentine** (Fob-Fob, milliards de dollars)

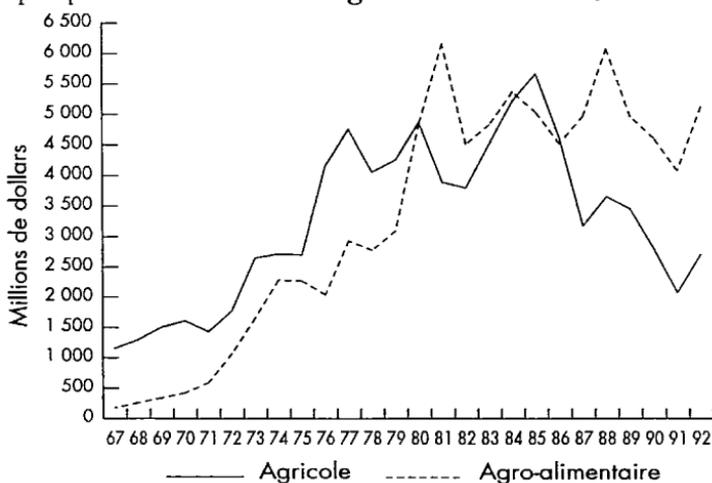
	1982	1984	1986	1988	1990	1992
Brésil						
solde total	+0,8	+13,1	+8,3	+19,1	+10,7	+15,2
solde ag-alim (1)	+5,7	+8,9	+5,1	+9,7	+7,4	+9,8
Argentine						
solde total	+2,7	+4,0	+2,4	+4,2	+8,3	-1,15
solde ag-alim	+4,7	+5,9	+4,3	+5,7	+7,5	+7,0

(1) agro-alimentaire : produits agricoles + produits des IAA

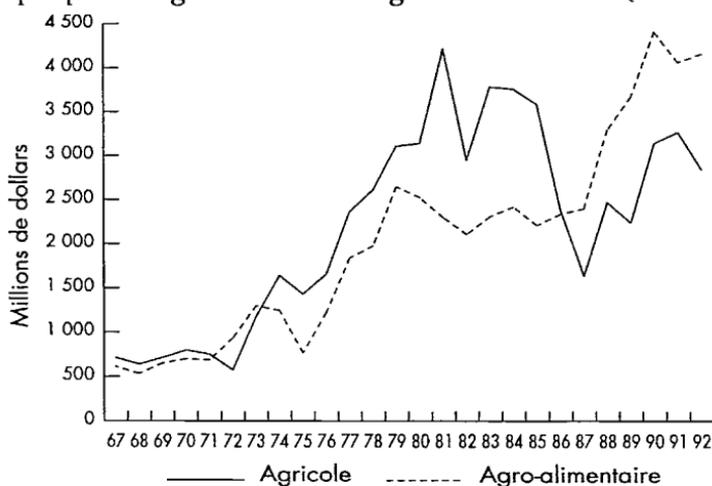
Source : base Chelem du CEPII

Pour les deux pays, et tout particulièrement pour l'Argentine l'agro-exportation reste une source importante de devises et la contribution au solde du complexe agro-alimentaire est déterminante (Voir graphiques 1 et 2).

Graphique 1. Brésil : soldes agricole et des IAA (1967-1992)



Graphique 2. Argentine : soldes agricole et des IAA (1967-1992)



Source : CEPII

La compétitivité agricole et des industries agricoles et alimentaires (IAA) et celle des complexes "grains" du Brésil et de l'Argentine sont-elles solides et durables? Sur quels facteurs spécifiques économiques, politiques et sociaux s'appuie-t-elle?

Quel peut être l'impact de la politique d'intégration des deux pays sur cette compétitivité, sur leurs échanges réciproques et les échanges avec la CEE (nature des produits, formes de l'échange, orientation des flux) ?

LE MARCHÉ COMME ORGANISATION

Les marchés des produits agricoles sont souvent choisis dans la littérature économique comme l'archétype des marchés où s'exerce une concurrence pure et parfaite. Or la condition première pour que ce cas de figure soit pertinent est en réalité souvent absente : l'homogénéité du produit.

Même pour des produits à première vue aussi banalisés que le blé, le tourteau de soja ou le maïs, il existe un certain nombre de cas où la qualité du produit explique la préférence pour une origine. Cette différenciation est encouragée par les évolutions de la demande finale alimentaire (et non alimentaire) et par la demande de biens intermédiaires et de matières premières par l'industrie (alimentaire mais aussi et de plus en plus chimique, pharmaceutique ou productrice d'énergie). Ces industries réclament des produits ayant des caractéristiques de composition, de forme ou de résistance aux conditions de transport, de stockage ou de fabrication qui peuvent constituer des avantages "hors prix" sur les marchés.

Certes la variété de gamme est moins élevée pour le blé, le tourteau ou l'huile de soja que dans le cas de l'industrie automobile mais elle existe bel et bien. Dans les cas que nous étudierons, sans aller jusqu'au label, c'est-à-dire à la définition de critères d'origine liée à un terroir ou à un savoir-faire particulier, la qualité peut expliquer la préférence pour le tourteau de soja brésilien ou le maïs argentin.

L'existence d'un marché à terme organisé pour les grains étudiés permet en principe de définir une norme de référence - en général, celle du marché américain - mais la différenciation s'opère à partir de cette norme et la qualité offerte constitue un élément non négligeable dans la concurrence. A cela peuvent s'ajouter des facteurs de sécurité de l'approvisionnement - fiabilité et fidélité dans les rapports commerciaux - qui jouent également un rôle marquant sur des marchés fortement influencés par des variables politiques. Nous verrons que ces facteurs ont eu un rôle déterminant dans les "succès" importants mais provisoires de l'Argentine sur le marché soviétique du blé ou sur l'implantation plus durable du Brésil sur les marchés des graines et tourteaux de soja de la CEE, de l'URSS et des pays de l'Est européen.

LA PRISE EN COMPTE DE L'INTERNATIONALISATION ET LE RÔLE RÉGULATEUR DE L'ÉTAT

Notre approche sera à dominante macro-économique mais ne négligera pas certains apports méthodologiques des théories micro-économiques. Peut-on se passer d'une analyse du comportement des acteurs et de leurs stratégies en concours avec l'Etat ? Or ces dernières ne peuvent être appréhendées - compte tenu des données disponibles et de l'expérience de l'observateur- qu'à un niveau souvent intermédiaire, méso-économique, et nous utiliserons l'analyse de "filrière" et de "complexes" d'acteurs en prenant en compte le degré croissant d'internationalisation des économies nationales étudiées.

L'internationalisation des systèmes économiques nationaux se manifeste par l'accroissement des échanges de toute nature et notamment de capitaux et de "services" porteurs d'information. Ce mouvement s'accompagne de phénomènes de délocalisation d'industrie ou de segments d'industrie et par l'intensification des échanges de technologies et de "savoir-faire", de "modèles" et de connaissances. Les agents actifs de cette internationalisation des systèmes productifs sont non seulement des entreprises produc-

tives, commerciales, financières ou de services, mais aussi les consommateurs qui imitent ou qui s'adaptent aux modèles et normes diffusés à l'échelle internationale.

Tous les acteurs de ces systèmes nationaux en voie d'internationalisation - y compris les firmes dites transnationales - doivent tenir compte de l'Etat dans la définition de leur stratégie. Ce dernier agit comme régulateur et arbitre des conflits pour l'accès aux ressources rares (espace, crédit, matières premières et technologie) et pour le contrôle des marchés de différentes natures : marchés des marchandises et des capitaux, marchés du travail et des technologies.

L'espace national (et parfois régional) reste donc un lieu essentiel de définition des politiques économiques dans le cadre de l'internationalisation des économies. Mais ce phénomène crée des interdépendances nouvelles - actions et réactions - dont la politique de régulation des marchés domestiques et celle du commerce extérieur doivent tenir le plus grand compte.

C'est le rôle des politiques de protection et/ou d'ouverture sur les marchés internationaux de régler cette question. Et on observe, en général, dans chaque pays une combinaison de mesures, variable selon les branches et les produits, qui forment ce que l'on peut appeler la structure spécifique ou sectorielle de protection (ou de prélèvement) à laquelle s'ajoutent les effets de la politique macro-économique.

La compétition entre les systèmes économiques nationaux fait intervenir non seulement un certain nombre de facteurs objectifs (des déterminants structurels et de coût), mais aussi et de plus en plus des éléments organisationnels, politiques ou liés à l'existence de stratégies conscientes, volontaristes définies par les Etats en concours avec les acteurs économiques et résultat de compromis complexes. L'agriculture et les activités qui se développent autour d'elle sont particulièrement soumis à cette intervention étatique qui est l'enjeu de négociations périodiques comme celle qui s'est déroulée dans le cadre du GATT.

II. LA COMPÉTITIVITÉ : QUELLES MESURES ?

La compétitivité peut être mesurée de plusieurs manières à l'aide d'indicateurs simples ou plus complexes. Nous les utiliserons à diverses échelles et niveaux d'agrégation successifs en partant d'un point de vue global, "systémique" (2).

Pour mesurer la compétitivité du Brésil et de l'Argentine sur les marchés internationaux des produits agricoles et des IAA - respectivement des grains : soja, tournesol, blé, maïs et produits dérivés - on peut combiner plusieurs approches complémentaires.

ANALYSE EN TERMES DE FILIÈRE ET DE COMPLEXES D'ACTIVITÉS

Il s'agit en premier lieu de tenir compte de la division internationale du travail, de la décomposition et de l'internationalisation des processus productifs.

Nous nous livrerons à une analyse de l'évolution de la production et des échanges de produits agricoles et des IAA (de grains et produits dérivés) à l'aide de la méthode des bilans globaux nationaux. Dans le cas de l'analyse spécifique des grains et des produits dérivés le niveau le plus fin sera pris en compte : blé et farine de blé (et autres co-produits), maïs et produits transformés (dans l'alimentation animale notamment), graines de soja et de tournesol, huiles et tourteaux (usage alimentaire direct et indirect, usage non alimentaire des huiles).

Ces éléments sur la production, la première transformation et les échanges seront croisés avec l'examen des politiques sectorielles et globales qui les ont impulsés et/ou freinés, notamment : la politique de crédit à l'agriculture et à l'exportation et/ou l'importation, les politiques commerciales et la politique de change.

Notre objectif est non seulement de fournir des éléments qualitatifs et quantitatifs permettant d'apprécier le degré de soutien et/ou de "déprotection" instantané de la production-transformation des grains (et plus généralement des produits agricoles et agro-alimentaires) au Brésil et en Argentine dans une période marquée par