

Développement industriel de l'huile de palme

**Un chemin de développement économique durable
et de prospérité partagée pour le Liberia ?**

Les Leçons d'Orient

**Matthias Rhein
Seventy Three Pte. Ltd.**

FÉVRIER 2015



L'INITIATIVE DES DROITS ET RESSOURCES

L'Initiative des droits et ressources (RRI) est une coalition mondiale composée de 14 Partenaires et de plus de 150 organisations internationales, régionales et communautaires dédiée à faire progresser la tenure forestière, la politique forestière et les réformes du marché. RRI s'appuie sur la collaboration et l'engagement stratégiques de ses Partenaires et Collaborateurs en travaillant ensemble dans le domaine de la recherche et de la défense des droits, et en permettant à des acteurs stratégiques d'unir leurs forces pour susciter des changements sur le terrain.

RRI est coordonnée par le Groupe des droits et des ressources, une organisation à but non lucratif basée à Washington, D.C. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.rightsandresources.org.

PARTENAIRES DE RRI



BAILLEURS DE FONDS DE RRI



Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne sont pas nécessairement partagées par les organisations qui ont généreusement soutenu ce travail ou par tous les Partenaires de la Coalition.

Citer comme suit : Initiative des Droits et Ressources. 2014. Développement industriel de l'huile de palme : Un chemin de développement économique durable et de prospérité partagée pour le Liberia ? Washington, D.C.: Initiative des Droits et Ressources.

Développement industriel de l'huile de palme

Un chemin de développement économique durable et de prospérité partagée pour le Liberia ?

Les leçons d'Orient

Matthias Rhein
Seventy Three Pte. Ltd.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Histoire de l'huile de palme en Indonésie	
Faits et Tendances	3
Impacts	13
Conclusions	20
Histoire macroéconomique du Liberia	
Perspectives macroéconomiques	25
Transition structurelle	35
Conclusions	43
Notes de fin	47

« Le but d'étudier les sciences économiques est d'apprendre comment ne pas être déçu par les économistes ».

Joan Robinson, Économiste, 1903–1983

Objectif

L'objectif de ce rapport est de contribuer au débat de politique économique qui est en cours au Liberia, et plus particulièrement concernant les efforts récemment déployés en vue du développement de l'exploitation industrielle du palmier à huile, en exprimant un point de vue sur rôle que le secteur rural est appelé à jouer de manière générale dans le développement économique.

Justification

Comprendre en détail les aspects techniques qui sous-tendent les analyses économiques ou les politiques économiques spécifiques défendues par les experts, peut sembler d'une difficulté insurmontable pour les non-spécialistes ainsi privés de toute participation effective à la prise de décision publique.

Heureusement, une grande part des sciences économiques n'est en fait rien d'autre que du sens commun rendu compliqué. Les principes économiques peuvent fournir un cadre utile pour appréhender les questions de politique publique sans trop de détail ni d'outils complexes. Une fois ces principes compris et les faits présentés, les citoyens peuvent porter un jugement critique sur les politiques économiques qui affectent leurs vies et leurs moyens de subsistance, et deviennent alors capables de mettre au défi les experts.

Champ d'étude et structure

Ce rapport se compose de deux parties distinctes, l'histoire du palmier à huile et l'histoire au niveau macro :

- La première partie donne un aperçu des caractéristiques et impacts de l'exploitation à grande échelle du palmier à huile en Indonésie et, dans une moindre mesure, en Malaisie. Ces pays produisent plus de 80% de l'huile de palme au monde et accueillent les sièges de compagnies transnationales d'huile de palme qui opèrent au Liberia, comme Sime Darby et Golden Veroleum. L'expérience de ces pays permet donc de tirer des enseignements utiles pour le développement de la production industrielle d'huile de palme au Liberia.
- La deuxième partie explore plus largement le développement industriel de l'exploitation agricole ainsi que le rôle du secteur rural dans le développement économique en général.

FAITS ET TENDANCES

Production

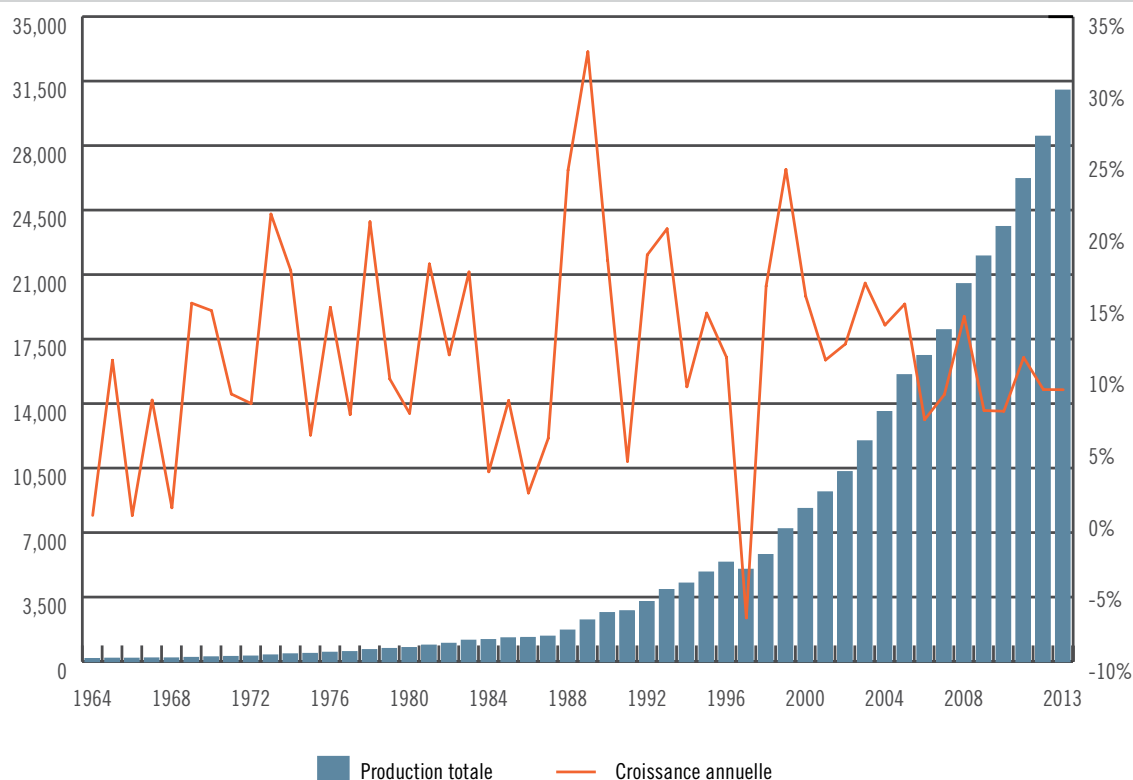
En 2008, l'Indonésie est devenue le premier producteur mondial d'huile de palme, avec le plus grand domaine de palmier à huile au monde. À partir de la crise financière asiatique en 1997 et jusqu'en 2013, la production indonésienne d'huile de palme a augmenté de 12% par an en moyenne. La production actuelle se situe aux alentours de 31 millions de tonnes d'huile de palme crue (HPC) par an. L'objectif national de production d'ici 2020 est 40 millions de tonnes par an.

La croissance était portée par un boum historique du prix des denrées et soutenue par un excès de liquidité sans précédents dans les marchés mondiaux de capitaux, du fait des politiques monétaires agressives (comme celle dite de l'assouplissement quantitatif) et des programmes de stimulation monétaire, conduits dans les économies industrialisées en difficulté suite à la crise financière mondiale de 2008.

Surface

La surface de production a pratiquement triplé depuis 1997, pour atteindre près de 8 millions d'hectares. On estime que près de 15 millions d'hectares ont été affectés au développement du palmier à huile.

GRAPHIQUE 1 : Production indonésienne d'huile de palme



Source: Directorate General of Estate Crops. Gouvernement d'Indonésie. 2013.

Environ 65% du domaine indonésien de palmier à huile est situé à Sumatra, 30% à Kalimantan et 3% à Sulawesi.

Rendement

Les rapports indiquent différents rendements de l'HPC pour l'Indonésie. La FAO fait état de 3,6 tonnes par hectare et par an (t/ha/a), alors que l'OCDE parle de 3,4 t/ha/a. Le rendement indiqué par les compagnies d'huile de palme tend à être plus élevé car il reflète en général la performance de parcelles échantillons pleinement approvisionnées à leur pic de production. Ces chiffres ne rendent pas compte de la structure d'âge du domaine, ni du fait que les domaines ne sont jamais pleinement approvisionnés. Si l'on tient compte de ces facteurs, le rendement moyen de l'HPC pour le domaine indonésien de palmier à huile se situe en fait autour de 3 t/ha/a.

Les rendements enregistrés indiquent que la production a dépassé son pic en Malaisie comme en Indonésie. Le rendement de l'HPC des domaines existants est désormais progressivement décroissant. La Malaisie montre encore un rendement supérieur au niveau de 1990, mais celui de l'Indonésie a chuté en dessous des niveaux de 1990. Cette tendance se confirme davantage lorsque l'on intègre les données relatives aux fourchettes d'âge du domaine indonésien.

Productivité

La productivité inhérente au palmier à huile lui a donné une longueur d'avance sur d'autres cultures. Toutefois, d'autres caractéristiques fondamentales, comme sa faible adaptabilité à la mécanisation, ont

GRAPHIQUE 2 : Rendement de l'HPC en fonction de l'âge des plants



Source: Directorate General of Estate Crops. Gouvernement d'Indonésie. 2013.

empêché de réaliser des gains de productivité plus importants. En termes de rendement par travailleur, le colza et le soja sont 15 fois plus efficaces que l'huile de palme.

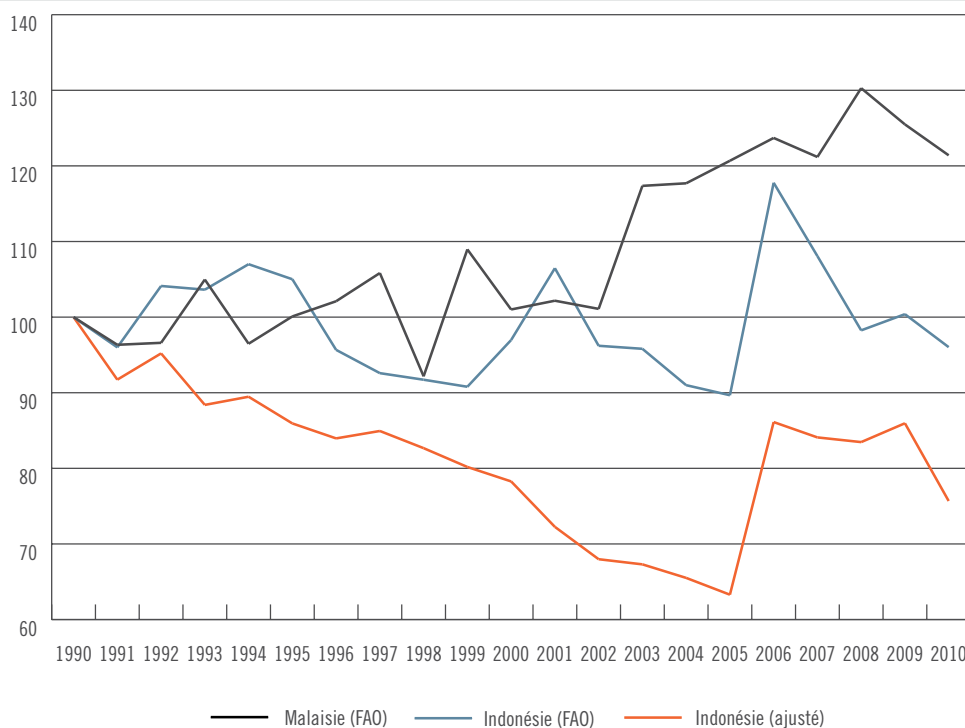
Étant donné la longueur des cycles de renouvellement des palmiers, 25 ans en moyenne, les compagnies de semences concentrent leurs efforts de recherche-développement sur la création de variétés améliorées de cultures oléagineuses annuelles.

Jusqu'à 2007, le rendement moyen d'une plantation de colza était d'environ 3,5 t/ha (1 600 litres d'huile crue). À ce jour, les souches et hybrides améliorés (par ex., Visby) ont un rendement d'environ 5,2 t/ha (2 360 litres d'huile crue).

Tous les rapports examinés au cours de la présente étude portent sur le rendement du palmier à huile en comparaison avec d'autres types de culture. Cette optique peut induire en erreur car elle ne reflète pas les dynamiques spécifiques de telle ou telle culture, ni ne rend compte des retombées économiques en termes d'utilisation des terres :

- Les oléagineux sont des cultures annuelles qui atteignent un pic de production dès la première année, et leur productivité annuelle dépend de l'amélioration des souches de semence et d'une mécanisation de haut niveau. Une parcelle de palmier à huile commence à produire au bout de quatre ans environ et atteint son pic de production au bout de sept ans. Après le pic de production, le rendement décline progressivement jusqu'à la fin d'un cycle-type de renouvellement de 25 ans.
- Une parcelle couverte d'oléagineux peut produire jusqu'à deux récoltes additionnelles par an. Un agriculteur européen peut produire entre 150 et 220 t/ha/a de blé, en plus des 1 600 à 2 300 litres

GRAPHIQUE 3 : Tendances du rendement de l'HPC (Indice : 1990 = 100)



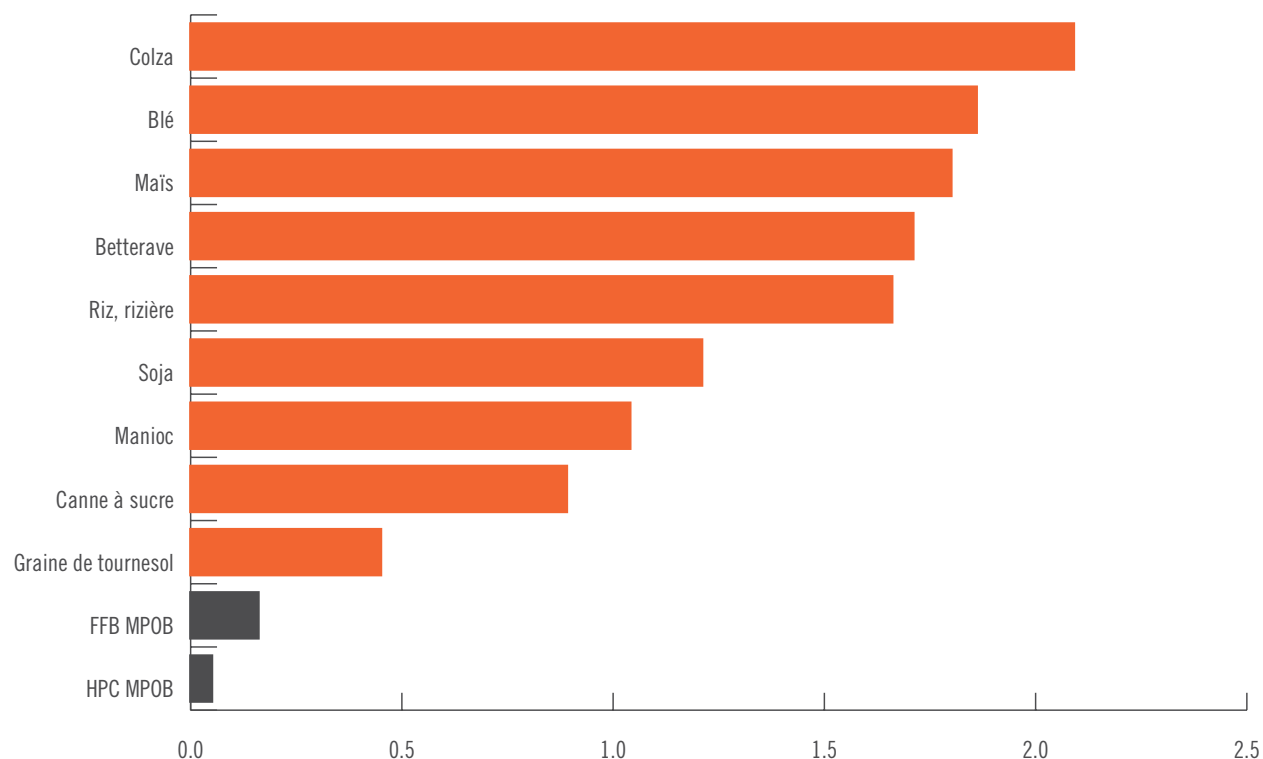
Source: Directorate General of Estate Crops. Gouvernement d'Indonésie. 2013.

d'huile de colza crue, sur la même parcelle au cours d'une seule année. Une fois que la canopée d'une parcelle de palmier à huile se ferme, son seul produit sera de l'huile de palme sur les 20 années suivantes.

- Un producteur d'oléagineux peut changer chaque année de culture suivant les évolutions de la demande et des prix. Un producteur d'huile de palme est coincé sur un seul marché pour des décennies, souvent lié à un seul acheteur, incapable d'ajuster sa production aux fluctuations de la demande. Ceci tend à créer un sur-approvisionnement structurel lorsque le marché est frileux, ce qui comprime davantage les prix et renforce les dynamiques d'expansion et de contraction du cycle économique.
- L'infrastructure de transformation des oléagineux est décentralisée, compétitive et dynamique par nature. L'infrastructure pour la transformation de l'huile de palme tend à être concentrée aux mains de quelques grandes entreprises.

En résumé, l'industrie de l'huile de palme n'augmente pas la production à travers des gains de productivité sur le domaine existant mais à travers l'expansion de la surface de production. Cela se fait en agrandissant le domaine placé sous contrôle corporatif et/ou en achetant des terrains autrement dédiés à la production de fruits frais [Fresh Fruit Bunches (FFB)] aux petits producteurs. En outre, les nouveaux producteurs sont encouragés à planter et à se rattacher à l'usine d'extraction, ce qui élargit la

GRAPHIQUE 4 : Croissance annuelle du rendement (en pourcentage par an), 1975 -2007



surface de production en laissant les coûts et les risques d'exploitation à la charge des petits producteurs.

Coûts

La croissance de la part de marché de l'huile de palme au cours de la dernière décennie était principalement due à la compétitivité de ses coûts par rapport à d'autres huiles végétales et graisses animales. L'huile de palme n'est pas compétitive en termes de qualité mais en termes de prix. En général, l'huile de palme s'échange à un prix inférieur aux autres huiles végétales.

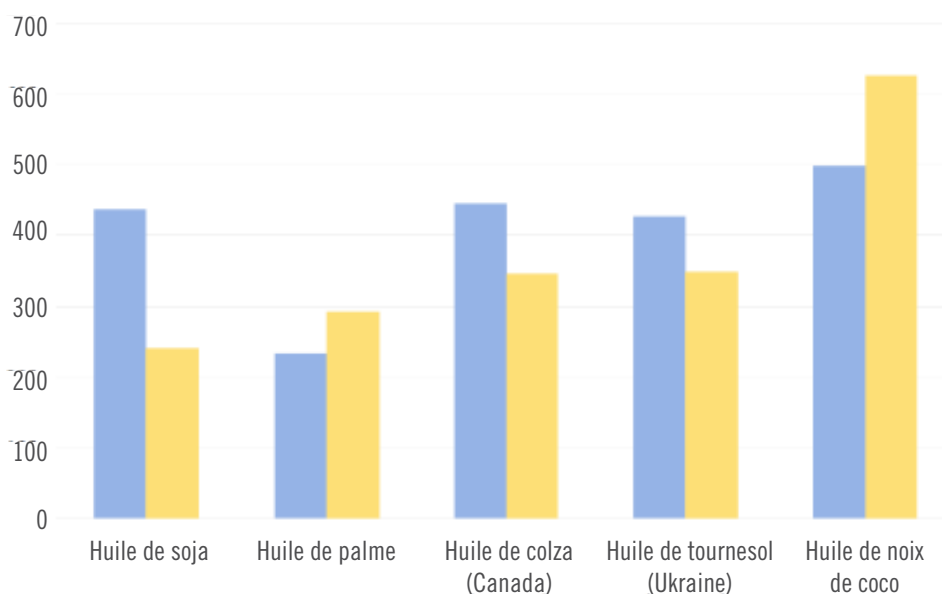
Dans la production industrielle d'huile de palme, les coûts opérationnels constituent presque la moitié du coût total. Environ la moitié des coûts opérationnels peut être attribuée aux engrais et un quart à la main d'oeuvre. Les coûts de la certification RSPO+, y compris les pertes générées par la mise à l'écart de zones de conservation, contribuent pour 20% aux coûts de production.

GRAPHIQUE 5 : Structure-type des coûts de production de l'huile de palme

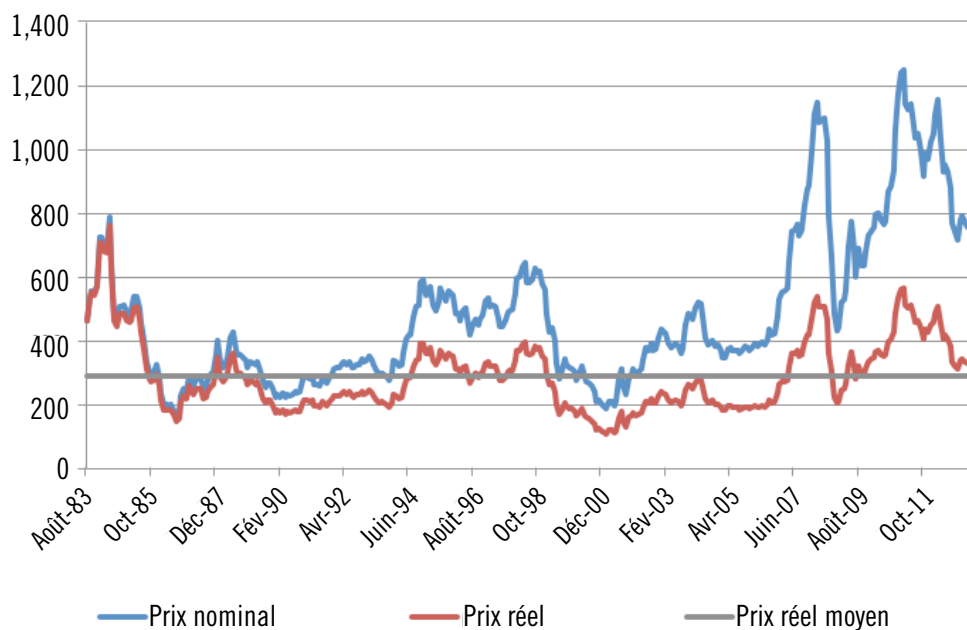


Source: CLUA. 2013. Support for the development of a private sector engagement strategy for Indonesia.

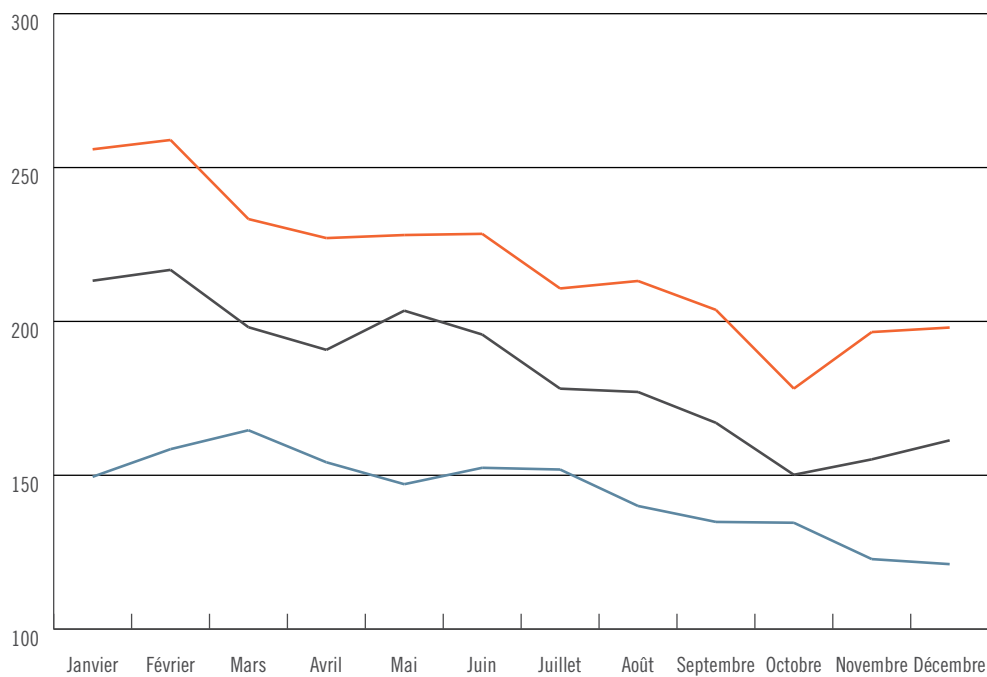
GRAPHIQUE 6 : Coûts de production des huiles végétales en 2010 (réels) et en 2020 (projections)



Source: LMC International, basé sur FAOSTAT. 2013.

GRAPHIQUE 7 : Prix de l'HPC, 1983-2013 (en USD/TM)

Source: COMSTAT. 2013.

GRAPHIQUE 8 : Prix moyens de référence pour les FFB en USD taxes comprises, 2011

Source: Malaysian Palm Oil Board. 2013.

Pour un petit producteur, les coûts d'établissement constituent la plus grosse part des coûts de production, directement suivis des coûts opérationnels (par ex., le coût des intrants, comme les engrais) et des coûts d'extraction.

Si on extrapole les tendances actuelles de la productivité, des salaires et de la croissance du rendement, on observe que l'huile de palme s'achemine vers une perte de compétitivité en termes de coûts d'ici 2020 et qu'elle pourrait être supplantée par d'autres huiles végétales ayant des coûts de production plus réduits et des gains de productivité plus importants.

Prix

Les prix de l'HPC sont en corrélation au prix de l'huile crue. Les prix de l'HPC se situent actuellement dans la fourchette 700-750 USD par tonne métrique, ce qui représente une chute de plus de 40% depuis le pic début 2011. Cette évolution traduit le déséquilibre entre un sur-approvisionnement structurel grandissant et un affaiblissement de la demande. En réalité, les prix de l'HPC sont revenus à leur niveau moyen sur le long terme. Ils vont certainement stagner au cours des prochaines années.

La Malaisie comme l'Indonésie fixent un prix de référence des FFB pour les petits producteurs, sur la base du prix mondial de l'HPC. Mais le prix des FFB fixé par l'Indonésie est 34% moins cher que la référence malaisienne. Ceci entraîne pour l'Indonésie une perte de revenu sur les FFB d'environ 1,5 milliards USD. Cela signifie également que les petits producteurs malaisiens ont vendu leurs FFB 256 USD par ha/a plus cher que leurs homologues indonésiens. Cela s'explique par le fait que les mécanismes de fixation des prix pour les FFB et les négociations y afférentes sont plus transparents en Malaisie qu'en Indonésie.

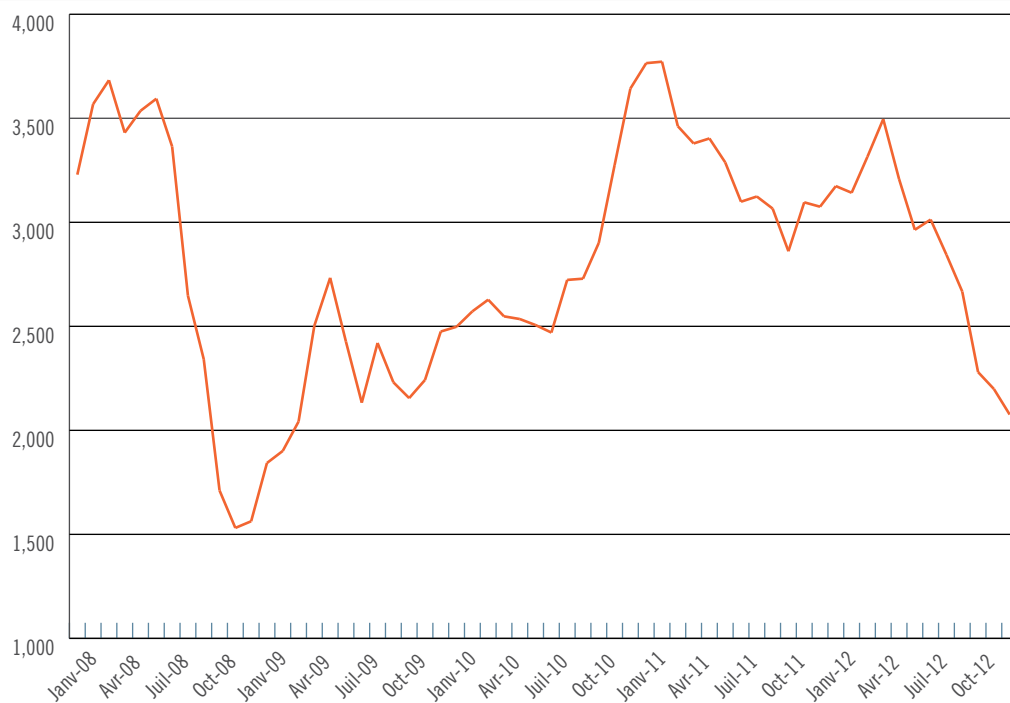
Profits

Entre 2008 et 2012, les coûts de production en Malaisie se situaient entre 1 248 et 2 975 MYR par tonne d'HPC. Ainsi, le seuil moyen de rentabilité a été fixé à 2 000 MYR/t. Le Graphique 9 montre que, durant les cinq dernières années, les prix de l'HPC ont été en-dessous du seuil de rentabilité pendant cinq mois et en-dessous d'une marge de profit de 15% pendant 15 mois, malgré le record historique atteint par les prix de l'HPC.

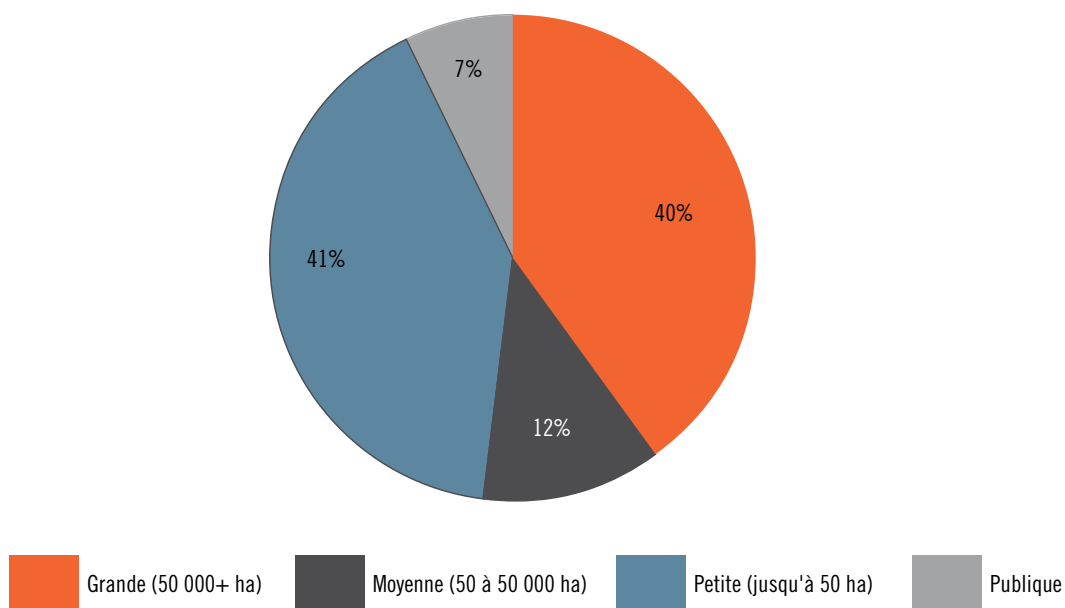
Pour rester viable, la production malaisienne d'huile de palme s'appuie sur une main d'oeuvre de migrants saisonniers à bas coût, qui représente 76% de la force de travail dans l'industrie nationale de l'huile de palme. Près de 90% de ces migrants viennent d'Indonésie, où le coût du travail est environ quatre fois moins cher et les coûts de production de l'huile de palme environ 67% moins chers qu'en Malaisie.

Malgré l'injection massive de main d'oeuvre étrangère saisonnière à bas coût, les petits producteurs malaisiens se sont mis à abattre leurs plantations de palmier à huile et à les remplacer par des arbres de caoutchouc.

Des tests de sensibilité suggèrent que les facteurs les plus importants pour la rentabilité des grands producteurs sont le prix, le rendement, les coûts opérationnels, les coûts de mise en conformité, les coûts du capital, et les perturbations opérationnelles. Ce sont tous des aspects stratégiques. Au prix de 750 USD par tonne d'HPC, une augmentation annuelle des coûts opérationnels de 5% réduirait les profits d'environ 35% sur un cycle de renouvellement de 25 ans. La certification RSPO+ réduirait les profits de presque 40%. Une augmentation de 3% du coût du capital conduirait à une réduction similaire des profits.

GRAPHIQUE 9 : Prix de l'HPC en Malaisie (MYR/t), 2008-2012

Source: Malaysian Palm Oil Board. 2013.

GRAPHIQUE 10 : Segments industriels par surface de production, 2013

Source: CLUA. 2013. Support for the development of a private sector engagement strategy for Indonesia.

Composition de l'industrie

Cette industrie comporte quatre segments distincts :

- De vastes conglomérats qui dominent le secteur et fournissent 48% de la production totale d'HPC.
- Des domaines de taille moyenne que l'on trouve surtout à Sumatra. Ils sont souvent financés par des élites locales opportunistes avec des propriétés individuelles de 1 000 ha en moyenne. Ces exploitations fonctionnent normalement comme des petits producteurs rattachés aux grands groupes qui ont les capacités extractives.
- Des petits producteurs, avec des parcelles d'une taille située entre 4 et 10 hectares en moyenne, qui constituent le segment à plus forte croissance du secteur. 28% d'entre eux sont liés par contrat ou crédit à une usine d'extraction particulière. Les autres 72% sont indépendants.
- La part des entreprises publiques diminue continuellement, passant de 33% de la surface productive en 1990 à 7% en 2013.

La plus grande productivité des plantations exploitées par de grandes entreprises privées par rapport à celles des petits producteurs est communément attribuée aux économies d'échelle et à une productivité du travail plus élevée. Toutefois, les données semblent indiquer que le profil d'âge des grands domaines, plus mûrs que les parcelles des petits exploitants ayant accédé postérieurement à l'industrie, expliquerait également ce phénomène. Ainsi, on observe actuellement une productivité plus élevée sur de petites exploitations qui sont en train de rattraper les grands domaines industriels. Les petits exploitants indépendants ont souvent un accès restreint aux financements, intrants, technologies et marchés. Le rendement des FFB sur leurs parcelles tend à être 10 à 15% moins élevé que celui des petits exploitants qui bénéficient d'un soutien corporatif.

Propriété

Les 9 premières entreprises privées d'huile de palme contrôlent plus de 20% du domaine indonésien de palmier à huile, et fournissent 35% de la production totale d'HPC.

Golden Agri Resources fait partie du groupe Sinar Mas, qui domine également le secteur du papier et de la pulpe de papier en Indonésie. Si l'on inclut les parcelles de petits exploitants, la surface totale de

TABEAU 1 : Grandes entreprises privées du secteur de l'huile de palme en Indonésie, 2011

Entreprise	Origine	Propriété corporative (ha)
Sime Darby	Malaisie	530 000
Astra Agro Lestari	Indonésie	263 281
Gutrie Berhad	Malaisie	220 204
Wilmar	Singapour	198 285
Golden Agri Resources	Indonésie	98 000
Kulim Berhad	Malaisie	97 263
Golden Hope Plantation Berhad	Malaisie	96 000
Kuala Lumpur Berhad	Malaisie	91 170
Total		1 594 203

Source: SeventyThree. CLUA. 2014. Interpreting Indonesia's rural economy.

production d'huile de palme de cette entreprise se situe autour des 460 000 hectares. Sinar Mas, contrôlée par la famille sino-indonésienne Widjaja, est également engagée dans le secteur de l'huile de palme au Liberia à travers sa filiale Golden Veroleum, tout comme Sime Darby.

Capital

Le développement d'un domaine de palmier à huile à l'échelle industrielle demande un lourd investissement en capital. Établir une plantation de 1 000 hectares coûte, en moyenne, près de 25 millions USD. Si de nombreuses entreprises d'huile de palme ont commencé avec des financements fournis par leurs actionnaires, elles sont devenues de plus en plus dépendantes des marchés internationaux d'actions et d'emprunts pour s'assurer le capital nécessaire à l'expansion. 75% des grandes entreprises d'huile de palme et 90% des entreprises d'huile de palme du sud-est asiatique sont désormais totale ou partiellement cotées en bourse (44% à l'IDX, 31% au SGX et 25% au KLSE). La capitalisation boursière des entreprises d'huile de palme du sud-est asiatique est passée de 7 milliards USD en 2005 à 55 milliards USD en 2012. Un petit groupe d'investisseurs, une vingtaine, contrôle 80% des fonds investis dans le secteur de l'huile de palme. En 2011, des investisseurs étrangers, la plupart basés à Singapour et en Malaisie, contrôlaient presque 70% de la production indonésienne d'HPC.¹

Notre analyse suggère que les flux élevés d'IDE dans le secteur de l'huile de palme après la Crise financière mondiale (CFM), dont le pic a été atteint en 2011, sont dus à l'excès de liquidité disponible dans les marchés mondiaux de capitaux, par exemple, les 4 000 milliards USD estimés du « tsunami d'argent brûlant » qui a inondé les économies émergentes et les économies exportatrices de denrées. Des politiques monétaires agressives, notamment celle d'assouplissement quantitatif conduite par la Réserve fédérale américaine, et les programmes de stimulation économique, comme celui de la Chine à hauteur de 586 milliards USD, ont porté le boum de l'huile de palme jusqu'en 2011.

Économie politique

La culture politique qui entoure le développement industriel de l'huile de palme se caractérise par un système de clientélisme profondément enraciné. Avec une culture similaire de clientélisme politique, les entreprises malaisiennes et singapouriennes ont été particulièrement efficaces à l'heure de s'insérer dans les réseaux indonésiens existants qui contrôlent et gèrent les principales industries du pays. Ce système clientéliste sert de structure de base à la production, au marketing et à la distribution de l'huile de palme. Il met en relation les acteurs clés de façon à faciliter les affaires à travers des mécanismes légitimes tels que les consortiums d'huile de palme, qui se composent normalement de personnalités locales, de hauts fonctionnaires et d'hommes d'affaires influents étroitement liés aux leaders du niveau national.

TABLEAU 2: Flux d'investissements directs étrangers (IDE) dans le domaine indonésien de palmier à huile, sans compter l'investissement dans l'extraction (en millions USD)

	2009	2010	2011
Thaïlande	-	22,6	51,5
Royaume-Uni	-	91,4	91
Malaisie	4,4	203,2	112,8
Singapour	82,3	287,9	540,1

Source: Indonesia Investment Coordination Board. 2012. Gouvernement d'Indonésie; Statistiques nationales, 2013; FMI, 2013.

Modèle d'affaires

Le besoin d'économies d'échelle dans les usines d'extraction et dans la transformation rapide des FFB après récolte pousse les entreprises d'huile de palme à chercher de larges étendues de terres bon marché aptes à la monoculture, ce qui concentre la production à la lisière des zones tropicales. Comme ces zones sont considérées à haut risque, les producteurs d'huile de palme doivent générer un bonus pour obtenir le capital nécessaire à l'établissement et à l'expansion d'une production d'HPC. Augmenter la production demande des investissements significatifs, qui à leur tour demandent que l'accès aux terres soit transformé en droits monnayables de façon à réduire le risque perçu et le coût du capital. Les droits monnayables, comme les actes de propriété foncière ou les titres de concession, servent alors de garantie pour obtenir le capital nécessaire.

Des observations précédentes se dégagent le principe de la stratégie d'affaires de l'industrie de l'huile de palme, à savoir de gagner et de maintenir des parts de marché en vendant moins cher que la concurrence tout en générant de meilleurs retours sur investissements que la concurrence.

Cette stratégie peut se conduire de deux façons : (i) en trouvant des facteurs de production moins chers que ceux de la concurrence ; ou (ii) en augmentant continuellement la productivité et l'efficacité. La première approche repose sur un avantage absolu, la seconde sur un avantage comparatif. L'industrie transnationale de l'huile de palme opère selon le premier principe.

Comme cela s'est vérifié tout au long de l'histoire – ainsi que l'a affirmé l'un des pères fondateurs de la théorie économique néoclassique, David Ricardo, il y a plus de cent ans –, seules les affaires basées sur un avantage comparatif peuvent réussir sur le long terme. Un avantage absolu est une circonstance transitoire qui s'amenuise forcément avec le temps.

Perspectives

Après une période d'hyper-croissance, la rentabilité de la production d'huile de palme tend à se réduire rapidement. Les coûts de production, notamment le coût du travail, se sont considérablement accrus ; les coûts du financement sont devenus un problème ; les prix de l'HPC ont chuté de plus de 40% depuis leur pic du début 2011 ; et la productivité est restée stable, voire a diminué. Le marché mondial des denrées ayant entamé un cycle descendant, l'époque des prix élevés et des grands investissements pour les producteurs touche à sa fin. En revanche, les transformateurs d'HPC en aval bénéficient des prix bas et affichent une augmentation significative de leurs profits.

Pour maintenir ses marges de profit, l'industrie va devoir s'attaquer à la gestion des coûts et des opérations en aval, par exemple à travers l'intégration verticale des chaînes d'approvisionnement. Un environnement de prix bas va conduire à la hausse des niveaux d'endettement. Ceci va sûrement s'ajouter à la pression grandissante exercée par les économies d'échelle en faveur de la consolidation, qui force notamment les grandes entreprises à acquérir des exploitations de taille moyenne libres de dettes.

IMPACTS

Produit intérieur brut

Contrairement à la croyance populaire, le secteur de l'huile de palme a apporté une très faible valeur ajoutée à l'économie indonésienne. La contribution moyenne des cultures agricoles au PIB, y compris

l'huile de palme et le caoutchouc, était seulement de 2,2% par an au plus haut de la courbe, durant le cycle ascendant. La valeur ajoutée a chuté en dessous de 2% en 2012, au moment où le marché mondial des denrées entamait le cycle décroissant.

Les cultures agroalimentaires ont une valeur ajoutée beaucoup plus importante en termes économiques. La contribution du secteur de la pêche dépasse désormais celle des cultures dites « de plantation ». Notre analyse confirme que, comparés aux cultures de plantation, ces secteurs ont aussi un plus grand impact en termes de bien-être social et génèrent plus de multiplicateurs économiques au sein de l'économie indonésienne.

Commerce

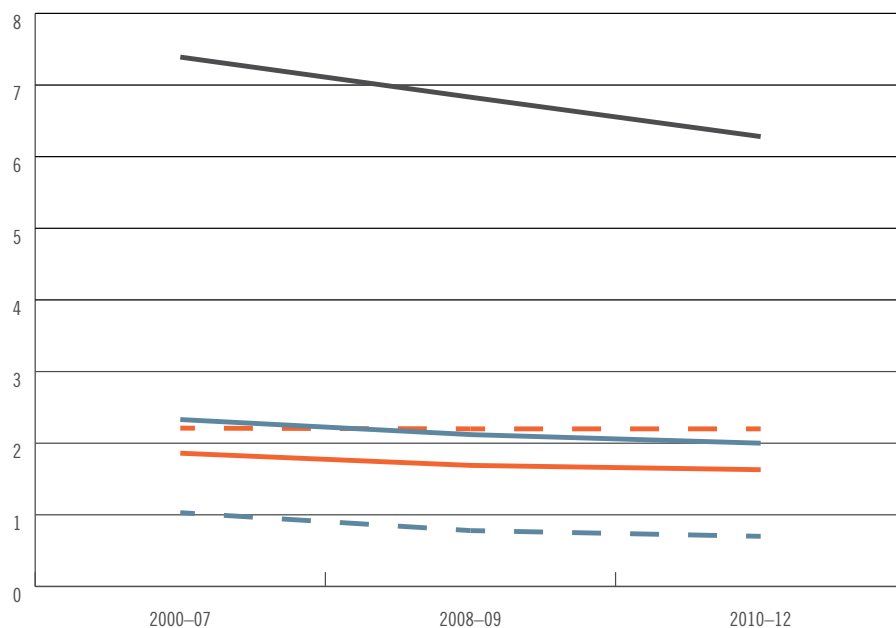
Contrairement à ce que prétendent massivement les médias, les revenus de l'exportation d'huile de palme ne jouent qu'un rôle mineur dans le portefeuille d'exportations de l'Indonésie. La contribution des cultures de plantation, y compris l'HPC, au total des revenus de l'exportation a chuté de 6,2% en 2001 à 5,4% en 2011. En 2011, les revenus issus de l'exportation de produits manufacturés de façon artisanale, les chaussures de cuir en tête, ont été plus de 8 fois supérieurs aux revenus de l'exportation d'HPC.

Depuis 2011, l'Indonésie dépense plus à importer des produits alimentaires qu'elle ne perçoit en exportant de l'HPC et du caoutchouc. L'expansion massive des plantations de palmier à huile, qui attirait la plupart des investissements, s'est faite au détriment de la production alimentaire nationale.

Emploi

Selon les dernières statistiques de l'emploi en Indonésie (2008), la production alimentaire est la principale source d'emploi et de revenu en milieu rural, employant les deux tiers de la main d'oeuvre rurale, soit environ 61

GRAPHIQUE 11 : Contributions au PIB (en pourcentage)



Source: Statistiques nationales (BPS). 2013. Gouvernement d'Indonésie.

millions de personnes. La production d'huile de palme n'occupe que la 8e place dans le classement des emplois ruraux, avec environ 1,4 millions de personnes. Environ la moitié d'entre elles sont des petits producteurs.

Le développement de l'huile de palme a généré des revenus plus élevés pour les travailleurs des plantations rurales, par rapport à l'exploitation alimentaire de subsistance ou au travail dans les plantations de riz et de caoutchouc. Cependant, comme le démontrent les statistiques gouvernementales concernant l'emploi (Graphique 13), il n'a pas augmenté le nombre d'emplois disponibles dans les zones rurales par rapport au niveau de 1990, pas même durant sa phase de plus forte croissance.

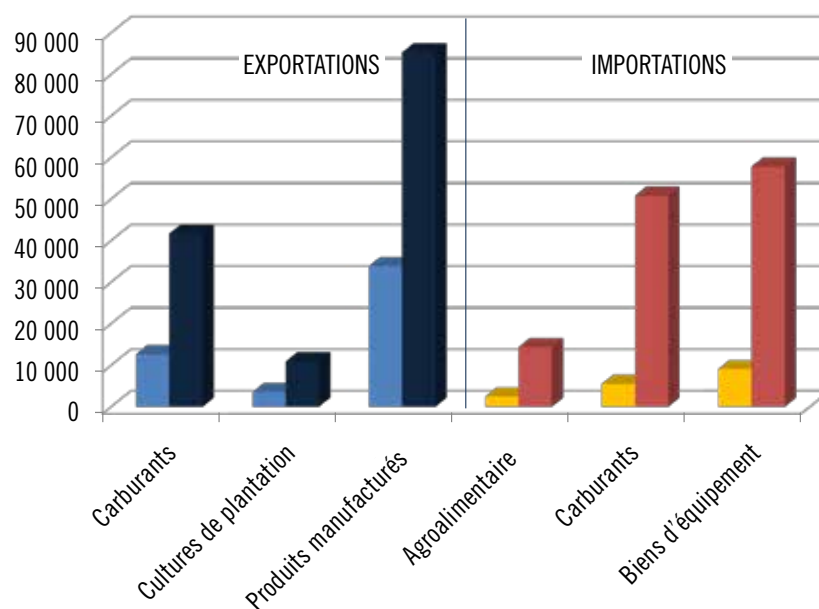
Autre tendance à relever : le développement de l'huile de palme a créé principalement des emplois temporaires ou saisonniers, avec l'impact négatif qui s'ensuit en termes de sécurité de l'emploi. Il y avait plus du double d'emplois réguliers dans le secteur rural au début de la fulgurante expansion des plantations de palmier à huile qu'après le pic de la phase ascendante du cycle de production. Comme le développement de l'huile de palme s'est produit dans des zones éloignées et faiblement peuplées, il a déclenché des migrations massives de travailleurs, souvent au détriment des populations locales et des groupes autochtones. Autre point tout aussi important : ce développement a exposé les moyens de subsistance d'une grande partie des populations rurales à la volatilité des marchés mondiaux de denrées et aux chocs économiques mondiaux.

Malgré le caractère incomplet des données et leur variabilité selon les régions, une tendance claire s'en dégage. La production par petites exploitations crée plus d'emplois que la production à échelle industrielle, tant en chiffres absolus qu'en unités par hectare.

Revenu

Selon les dernières statistiques de l'emploi en Indonésie, les petits exploitants d'huile de palme et de caoutchouc ont eu les revenus mensuels moyens les plus élevés, à savoir 1,2 millions IDR et 0,96 millions

GRAPHIQUE 12 : Échanges commerciaux en 2001 et 2011 (en millions USD)

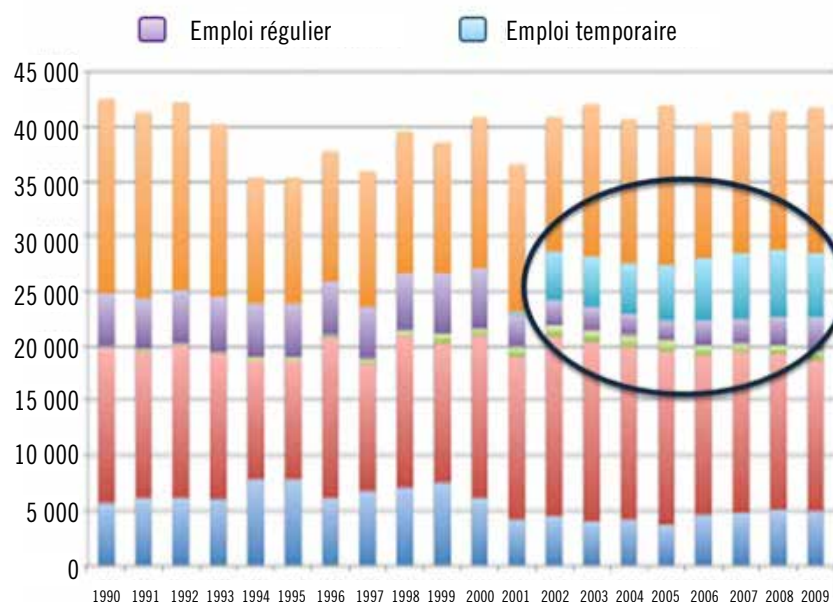


Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

IDR respectivement. Les employés des plantations ont eu des revenus beaucoup plus bas, à savoir 760 000 IDR sur les plantations de palmier à huile, et 650 000 IDR sur celles de caoutchouc. Le revenu mensuel des petits producteurs de noix de coco, à savoir 720 000 IDR, était presque au même niveau que celui des travailleurs des plantations de palmier à huile.

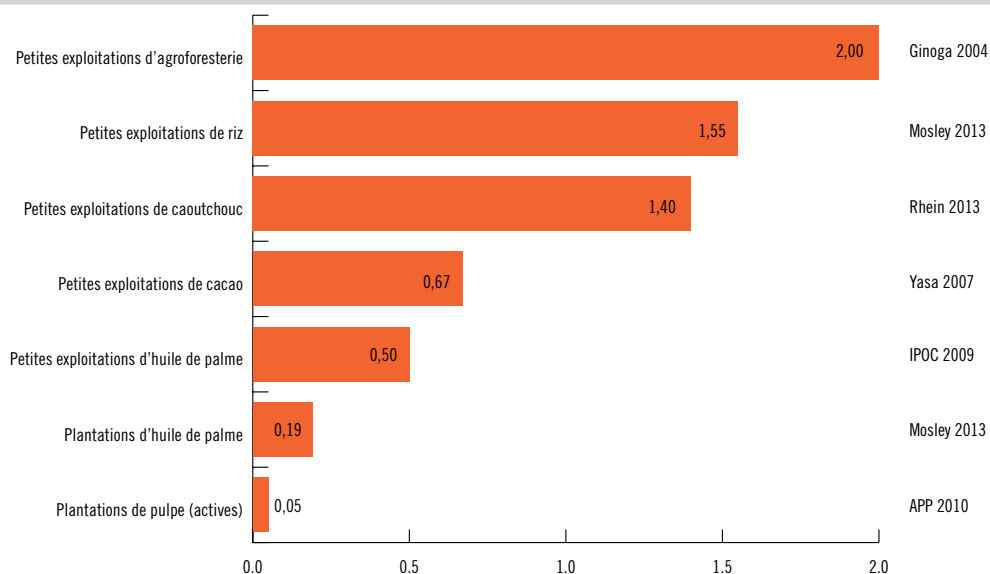
Les petits exploitants engagés dans la production de denrées ont tendance à avoir des revenus plus élevés que les exploitants de riz et les travailleurs des plantations à grande échelle. Les petits exploitants ont également une accumulation de capital et des avantages plus importants issus de la valeur croissante de

GRAPHIQUE 13 : Niveau et composition de l'emploi en zone rurale, 1990-2009



Source: Ministère de l'Agriculture. Gouvernement d'Indonésie, 2011.

GRAPHIQUE 14 : Emplois par hectare



leurs actifs, notamment la valeur de leurs terres. D'un autre côté, en l'absence d'un secteur de l'assurance performant, ils sont plus exposés aux risques et ont de plus grands besoins en termes de capital de départ.

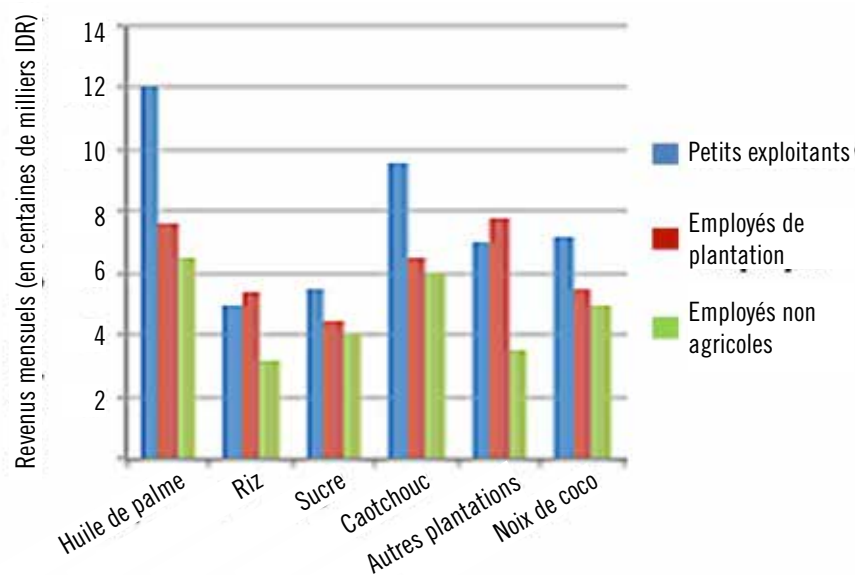
Les revenus moyens enregistrés des travailleurs des plantations industrielles d'huile de palme dans le Kalimantan occidental se situaient entre 22 et 33 USD par mois au cours de la saison 2009 de plantation et de récolte. En moyenne, les revenus issus des FFB pour les petits exploitants constituent 75 à 100% du revenu total par foyer. Travailler sur une plantation de caoutchouc aurait rapporté environ 6 USD par mois, mais cela aurait donné du travail à plein temps tout au long de l'année, contrairement à l'emploi saisonnier offert par les plantations de palmier à huile. Les salaires sur les plantations de palmier à huile sont désormais en baisse du fait du cycle décroissant où se trouve le marché des denrées. Un petit exploitant propriétaire d'une parcelle d'une taille moyenne de deux hectares génère un revenu moyen de 651 USD par mois, après remboursement des emprunts.

Égalité

Dès le début du boum mondial des denrées, on observe un revirement de la tendance précédente dans la distribution des revenus. Les inégalités, qui étaient en baisse, sont soudain reparties à la hausse, ce qui signifie que les strates sociales à plus faibles revenus sont de plus en plus exclues des bénéfices de la croissance.

L'abrupte augmentation des inégalités au cours de la phase ascendante, lorsque le développement massif et rapide de l'huile de palme a eu lieu, a réduit de moitié le coefficient d'élasticité croissance-pauvreté de 1,23 (1999 à 2004) à 0,55 (2005 à 2011). Ce coefficient reflète la contribution de la croissance du PIB à la réduction de la pauvreté. Il impose désormais de doubler les taux de croissance pour maintenir la réduction de la pauvreté à un niveau constant.

GRAPHIQUE 15 : Salaires et revenus ruraux, 2008



Source: Gouvernement d'Indonésie. 2008. Enquête sur la population active.

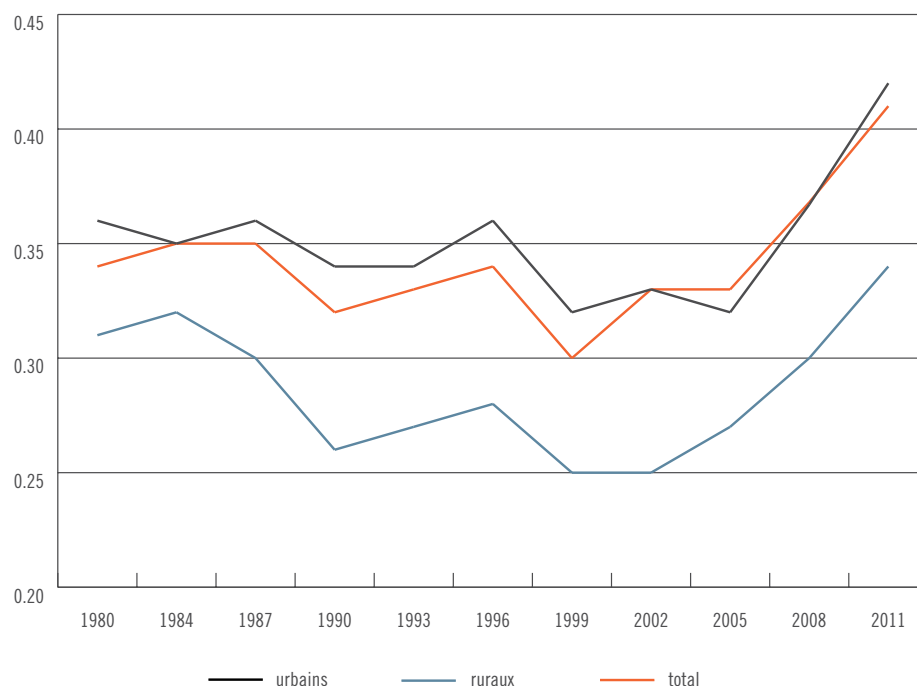
Régimes de propriété foncière

Pendant le développement des plantations industrielles de palmier à huile sur les terres coutumières :

1. Les membres des communautés ont échangé leur droit de tirer directement profit de leurs terres contre l'opportunité de tirer profit de la production d'huile de palme des entreprises, et des infrastructures, installations et aides (par ex., des sacs de riz et des micro-crédits) qui allaient de paire.
2. Les entreprises ont joué sur plusieurs tableaux politiques à travers les réseaux patrimoniaux pour transformer l'accès aux terres en un droit sur les terres, principalement à travers une reconnaissance légale obtenue de la part des institutions gouvernementales centrales, régionales et locales.
3. Les accords initialement conclus entre les entreprises, les gouvernements et les communautés ont marqué le début d'une transformation des régimes de propriété foncière, qui s'est déroulée durant l'expansion des surfaces de production.
4. Les droits et la propriété coutumière, qui étaient le point de départ des acquisitions de terres et du processus administratif, ont été remplacés par des contrats fondés sur des législations étatiques.

En conséquence de cette évolution, les parcelles précédemment reconnues comme appartenant à une communauté, famille ou agriculteur particulier, ne peuvent plus être légalement démarquées au sein des immenses plantations industrielles de palmier à huile. Les derniers résidus de l'ancien système coutumier sont des parcelles enclavées. Ce changement dans les régimes fonciers a remplacé un système de tenure plus souple et équitable, adapté à l'agriculture de subsistance, par un système de tenure individualisée plus rigide et inéquitable, apte à la production industrielle de cultures de rente. De récents développements dans le Kalimantan occidental offrent un exemple de cette situation :

GRAPHIQUE 16 : Distribution des revenus (Coefficient de Gini)



Source: Statistiques nationales (BPS). Gouvernement d'Indonésie. 2013.

À ce jour, 67% de la masse foncière du Kalimantan occidental, soit environ 14,9 millions d'hectares, sont sous contrôle d'entreprises et désormais inaccessibles aux populations. Quelques 4,9 millions d'hectares – divisés en 326 concessions à long terme – sont affectés à des entreprises d'huile de palme, 3,7 millions d'hectares à des entreprises d'exploitation du bois et 1,5 millions à des entreprises minières. Sur les 4,9 millions d'hectares restants qui sont directement contrôlés par des entreprises, environ 3,7 millions sont des aires de conservation, mais près de 842 000 hectares de concessions d'huile de palme chevauchent ces aires de conservations.

Seulement 1,2 millions d'hectares restent accessibles pour satisfaire les besoins de subsistance des 5 millions d'habitants du Kalimantan occidental.

L'une des conséquences de ceci est la fréquente survenance de nombreux conflits et disputes relatifs aux droits fonciers.

Il n'existe pas une carte unique et fiable de la propriété foncière et de l'affectation des terres aux divers usages. Les différentes entités gouvernementales des niveaux central, provincial et municipal opèrent suivant des cartes, des données et des classifications diverses. Les coûts d'enregistrement et de gestion des terres sont sensiblement plus élevés en Indonésie qu'en Chine, en Inde, au Brésil, aux Philippines ou au Cambodge.

Perceptions et choix des communautés

Les membres des communautés ont montré une tendance générale à juger les propositions faites par les entreprises d'huile de palme sur la base des flux d'avantages comparatifs qu'ils y voient, plutôt que dans une perspective plus abstraite de droits. En d'autres termes, les villageois n'ont pas « mobilisé leurs droits » mais plutôt cherché à améliorer leurs revenus.

GRAPHIQUE 17 : Concessions d'huile de palme dans le Kalimantan occidental



Source: Statistiques nationales (BPS). Gouvernement d'Indonésie. 2013.

Une idée répandue parmi les communautés locales est que travailler dans les plantations d'huile de palme offre plus de revenus que le travail dans les plantations de caoutchouc ou de riz. Ainsi, l'huile de palme est perçue comme un meilleur choix, notamment en l'absence d'alternatives crédibles.

La plupart des habitants locaux sont conscients que posséder une petite parcelle est un meilleur moyen de tirer profit du développement de l'huile de palme que le travail temporaire dans les plantations des entreprises. De nombreuses communautés et petits exploitants ont établi avec succès de petites entreprises agricoles ou arboricoles sans aucune intervention externe. Si les cultures arboricoles, comme le teck ou le caoutchouc, sont perçues comme adaptées aux entreprises communautaires ou aux petites exploitations, le palmier à huile est communément considéré comme une « culture de riches ». Il n'a donc pas été intégré dans les entreprises agricoles ou communautaires traditionnelles. Les raisons de ceci sont, entre autres, qu'une plantation de palmier à huile met du temps pour atteindre sa pleine production et que la production d'une HPC de qualité demande de lourds investissements dans des technologies de transformation. Par ailleurs, la loi interdit la mise en place d'usines d'extraction communautaires ainsi que l'utilisation d'usines extractives mobiles, qui pourraient être financées et partagées par plusieurs petits exploitants.

Environnement

La conversion massive de paysages, surtout de forêts, en plantations d'huile de palme en monoculture entraîne des sécheresses, des inondations et des incendies de plus en plus nombreux. Les incendies, notamment, du fait qu'ils constituent une façon de défricher des terrains moins coûteuse que les méthodes mécaniques, posent un problème sérieux. La fumée qui s'en dégage a fréquemment cloué au sol le trafic aérien à Sumatra, au Kalimantan et dans les provinces et pays voisins. Ceci génère de lourdes pertes économiques et une certaine tension internationale. Singapour et la Malaisie ont déposé des plaintes officielles pour tenter de forcer le gouvernement indonésien à faire face au problème. L'ironie de cette affaire est que la plupart des entreprises responsables de ces incendies appartiennent à des investisseurs malaysiens et singapouriens.

Climat

L'Indonésie est le 4^e émetteur de gaz à effet de serre (GES) au monde. Près de 80% des émissions indonésiennes actuelles de GES viennent de la déforestation et du changement de l'utilisation des terres, ainsi que du drainage et subséquent brûlis des tourbières.

Chaque hectare de tourbière drainée pour l'implantation du palmier à huile émet entre 3 750 et 5 400 tonnes de CO₂ sur un cycle de 25 ans, c'est à dire cinq à six fois plus que les quantités émises par le défrichement d'un hectare de forêt tropicale.

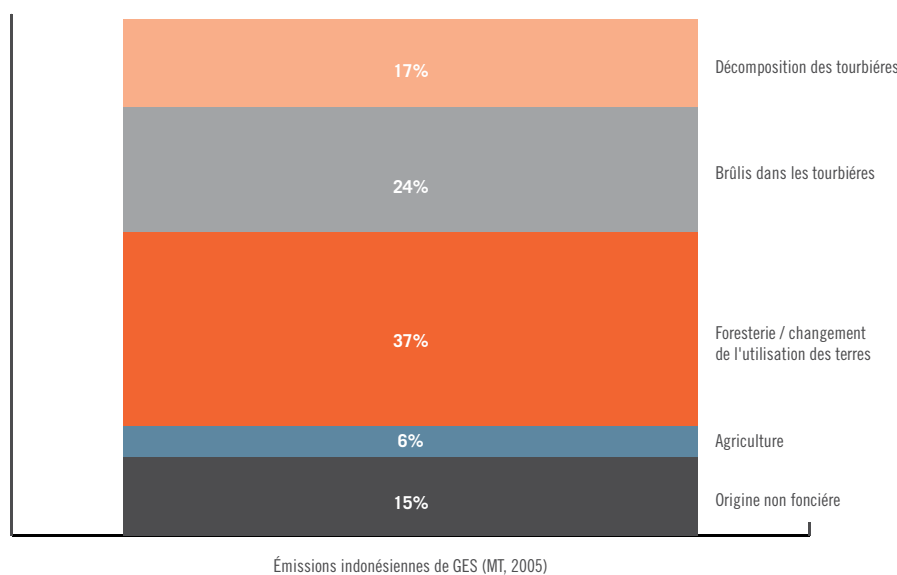
Les secteurs de l'huile de palme et du papier et de la pulpe à papier sont responsables de près de la moitié des émissions indonésiennes de GES.

CONCLUSIONS

Moteurs

Le comportement à long terme des prix de l'HPC (principale variable qui sous-tend l'expansion, la stagnation ou la contraction de l'industrie) est infléchi par des facteurs comme les améliorations dans la

GRAPHIQUE 18 : Émissions de GES de l'Indonésie, 2008



Source: Conseil national indonésien sur le changement climatique. Gouvernement d'Indonésie. 2010.

productivité comparative et l'évolution des coûts de production des cultures oléagineuses concurrentes, le sur-approvisionnement structurel, les distorsions des marchés et le développement de substituts à l'HPC.

Si l'on exclut certains paramètres fixés par les conditions géographiques, on observe que la rapide expansion de la production d'huile de palme a été façonnée par une série de variables internationales et nationales, dont notamment : les marchés mondiaux de denrées et de capitaux ; la stratégie commerciale de l'industrie ; les politiques gouvernementales ; et l'économie politique. Ces moteurs conditionnent les interactions émergentes entre l'État, les entreprises et les communautés, qui à leur tour influent sur les résultats du processus (qui perd, qui gagne).

Gagnants et perdants

Les principaux perdants de ce processus sont les populations locales, qui ont perdu leurs terres et leurs moyens de subsistance sans avoir pour autant été intégrées dans la nouvelle économie de façon avantageuse. Les peuples autochtones, les agriculteurs de subsistance et les femmes sont les groupes les plus vulnérables. Les petits exploitants qui possèdent et gèrent leurs propres parcelles de palmier à huile ont reçu de meilleurs revenus que les travailleurs salariés des plantations corporatives d'huile de palme.

Les principaux gagnants sont les propriétaires des entreprises d'huile de palme, et les 20 et quelques investisseurs qui contrôlent 80% des fonds investis dans l'industrie mondiale de l'huile de palme. Il ressort des données et de l'analyse que le modèle d'affaires de l'industrie transnationale de l'huile de palme est conçu pour rapporter en termes de capital, et non en termes de développement économique partagé.

Impacts

Il ressort des informations provenant d'Indonésie et de Malaisie que le développement industriel des plantations de palmier à huile peut contribuer de manière positive à l'économie rurale en générant des

opportunités pour les petits exploitants producteurs d'huile de palme et en offrant des emplois mieux rémunérés que les emplois de type saisonnier offerts par d'autres plantations. Cependant, le nombre net d'emplois disponibles dans le secteur rural a stagné depuis 1990, en dépit du développement rapide et massif de larges plantations de palmier à huile. Comme l'implantation du palmier à huile se fait essentiellement dans des zones éloignées faiblement peuplées, les besoins de main d'oeuvre sont souvent comblés par des migrations, ce qui cause des tensions et conflits considérables en défaveur des peuples autochtones.

La contribution de l'industrie de l'huile de palme à l'économie en général se limite principalement à des revenus d'exportation, qui représentaient 5 à 7% du revenu total des exportations de l'Indonésie entre 2006 et 2011. En termes de valeur ajoutée à l'économie –actuellement moins de 2% du PIB– le secteur de l'huile de palme reste insignifiant.

Les informations disponibles soulèvent nombre de questions concernant la viabilité à long terme, l'empreinte environnementale et l'impact en termes de bien-être social de l'industrie transnationale de l'huile de palme. L'exploitation massive du palmier à huile en Indonésie n'a pas conduit à un développement économique équitable. Les inégalités, tant au sein du secteur rural qu'entre les secteurs rural et urbain, se sont drastiquement creusées.

Limites

Comme le démontre l'exemple malaisien, lorsque le développement économique se met en marche, lorsque le niveau de vie, les salaires et la valeur des actifs commencent à décoller au niveau national, l'industrie de l'huile de palme commence à perdre sa rentabilité et, avec elle, sa viabilité commerciale à long terme. La viabilité de l'industrie malaisienne de l'huile de palme dépend du flux saisonnier massif de main d'oeuvre étrangère à bas coût.

Cette évolution coïncide avec la trajectoire et les tendances historiques du marché mondial des huiles végétales, à savoir qu'un avantage absolu en termes de coût s'effrite toujours avec le temps. La concurrence est en train de rattraper le retard car les coûts de production des cultures oléagineuses s'effondrent alors que ceux de l'huile de palme et de noix de coco s'envolent, et parce que la productivité des terres et de la main d'oeuvre dédiées aux cultures oléagineuses augmente tandis que celle de l'huile de palme stagne.

Vers la prochaine terre promise des coûts réduits ?

Pour rester compétitive, l'industrie transnationale de l'huile de palme dépend de son accès à des facteurs de production bon marché, principalement des terres, de la main d'oeuvre et, dans une moindre mesure, des engrais subventionnés. Les prix élevés de l'HPC et la promesse de facteurs de production à bas coût poussent l'industrie à aller vers ce qu'elle perçoit comme la nouvelle terre promise en termes de coût, qui inclut, bien sûr, le Liberia.

Avantage comparatif du Liberia

Ni la main d'oeuvre à bas prix ni les engrais abordables peuvent être considérés comme des avantages compétitifs du Liberia pour la production d'HPC. Cela peut sembler contradictoire, mais la main d'oeuvre libérienne n'est pas peu chère, elle est seulement pauvre. Les entreprises qui ont des activités en

Afrique assument des coûts de main d'oeuvre beaucoup plus élevés que dans d'autres régions. Du point de vue de la parité du pouvoir d'achat, à salaires égaux, un travailleur d'un pays à bas revenu d'Asie ou d'Amérique Latine peut acheter beaucoup plus de biens et services qu'un travailleur libérien. Ainsi, le seul avantage comparatif du Liberia pour le développement industriel de l'huile de palme est la présence de terres en abondance et bon marché.

Cet avantage pourrait s'avérer une illusion d'optique. Le Liberia semble doté d'une grande richesse en terres et en ressources naturelles, mais cela est à relativiser car son économie nationale compte peu de ressources créées par l'homme (actifs industriels, machinerie, infrastructures, propriété immobilière, etc.) et de main d'oeuvre qualifiée. En termes de terre par habitant, le Liberia occupe la 66e place mondiale, loin derrière des concurrents potentiels comme le Guyana, le Surinam, le Brésil, la Guinée équatoriale et de nombreux autres pays ayant un véritable potentiel pour la production d'huile de palme à l'échelle industrielle.

Développement de l'huile de palme : en plein cycle décroissant et dans un contexte que sur-approvisionnement structurel

La fulgurante croissance de la production indonésienne d'huile de palme était poussée par une explosion sans précédents du prix des denrées. Elle s'est maintenue après ce boum grâce à des niveaux jamais vus de liquidité disponible injectée dans les économies exportatrices de denrées. En revanche, la tentative de développer l'industrie de l'huile de palme au Liberia se produit dans un contexte de sur-approvisionnement structurel en HPC, de contraction des prix de l'HPC, de concurrence grandissante des autres cultures oléagineuses, et de réduction des flux de capitaux à destination des économies exportatrices de denrées.

Du fait de la longueur des cycles de renouvellement du palmer à huile, il existe un décalage entre le mouvement des prix et l'ajustement de la production. Lorsque le prix de l'HPC est élevé, l'on investit dans de nouvelles plantations qui, une fois arrivées à maturité, tireront les prix à la baisse pendant une longue période et généreront ainsi un sur-approvisionnement structurel durant la phase descendante des cycles du marché. Lorsque le prix est bas, l'économie des plantations établies est plus solide que celle des nouveaux projets d'huile de palme. Les industries financière et bancaire placent le seuil de rentabilité d'un projet d'huile de palme en Indonésie à 700 USD par tonne d'HPC sur un cycle de vie. Autre fait qu'il convient de noter en lien avec ces cycles de prix : dans une démarche de type spéculatif, on défriche et sécurise toujours plus de terres que l'on n'en plante par la suite. Par exemple, dans la Kalimantan occidentale, environ 5 hectares de forêts sont défrichées pour développer un seul hectare de plantation.

Risque

L'enveloppe budgétaire du gouvernement libérien destinée à l'agriculture est largement inférieure à l'objectif de 10% convenu à Maputo, ce qui montre la persistance du sous-investissement chronique dans le secteur. Le risque majeur de prioriser le développement industriel de l'huile de palme aux dépens d'un développement agricole plus large est de créer ainsi un secteur rural inefficace et vorace en capitaux. Un tel secteur rural serait ensuite pris au piège dans un équilibre entre faible productivité et faible rémunération de la main d'oeuvre, inapte à produire des moyens de subsistance appropriés pour la masse des populations rurales, dépourvu des liens et multiplicateurs qui permettent de stimuler l'économie nationale, si ce n'est en alimentant la croissance d'un marché insignifiant de services informels et d'emplois ruraux sporadiques.

Compte tenu du caractère intrinsèque à la production d'huile de palme –qui est de s'inscrire inévitablement sur le long terme–, des récentes évolutions des marchés mondiaux et des tendances de ces marchés à moyen et long terme, il existe un risque de se tromper dans l'affectation des ressources et de ne pas aligner la production sur les tendances de la demande.

Choix politiques

Les habitants des zones rurales dans toute l'Indonésie partagent une idée reçue : « l'huile de palme est une culture de grands producteurs, le caoutchouc est une culture de petits producteurs ».

En d'autres termes, donner la priorité au développement d'une industrie transnationale d'huile de palme signifie donner la préséance aux intérêts des « grands producteurs » au prix de grandes dépenses en capital. Comme on a pu l'observer dans le Sud-Est Asiatique, le résultat sera probablement une distribution bimodale des terres avec quelques entreprises étrangères contrôlant de grands domaines et de nombreuses petites parcelles cultivées par des petits agriculteurs, et rien d'autre au milieu.

Opter pour le développement d'un secteur rural plus diversifié, avec une variété de cultures agroalimentaires, à fibres et énergétiques destinées à la consommation locale et à l'exportation, revient à donner la priorité aux intérêts des « petits producteurs ». Si cela est réalisé correctement, le résultat serait un sain mélange de petits, moyens et gros acteurs.

Le secteur du caoutchouc pourrait offrir un bon point de départ avec d'excellentes options gagnant-gagnant tout au long de la chaîne de valeur avec des coûts relativement faibles en capital. Par exemple, la construction d'une infrastructure peu chère et décentralisée pour la transformation du caoutchouc permettrait de transformer une marchandise périssable à valeur réduite (le latex) en une marchandise durable à grande valeur ajoutée (le caoutchouc fumé) qui peut être transportée sur de longues distances malgré le mauvais état des routes. Cela offrirait des opportunités économiques aux producteurs éloignés, qui sont actuellement exclus du marché à cause d'une infrastructure insuffisante. La Thaïlande est un exemple de cette approche et offre un bon aperçu de ses retombées positives du point de vue économique et social.

En résumé, choisir de développer l'industrie du caoutchouc –et la production agroalimentaire– pour générer des surplus exportables, au lieu de développer l'industrie de l'huile de palme, semble être un meilleur choix pour la grande majorité des libériens. Une logique similaire peut s'appliquer à l'engagement des entités de soutien et de la société civile. S'engager dans le secteur de l'huile de palme vise essentiellement à atténuer les impacts négatifs du développement agroindustriel sur la population rurale. S'engager dans le secteur du caoutchouc ou celui de l'agroalimentaire offrirait des opportunités pour un développement rural plus constructif.

Savoir si l'un ou l'autre de ces choix conduira l'économie libérienne sur le chemin du développement économique à long terme est une question d'ordre macroéconomique. Pour analyser cette question, il est nécessaire d'élargir le champ d'étude pour passer de l'interprétation des données du secteur de l'huile de palme à l'interprétation du rôle du secteur rural dans le développement économique et dans la transformation structurelle.

PERSPECTIVES MACROÉCONOMIQUES

Des modèles cycliques de croissance...

La trajectoire de la croissance libérienne sur le long terme (Graphique 19) reflète les bouleversements générés par deux guerres civiles. Elle est marquée par le redressement de l'économie à partir de 2004, peu après le traité de paix de 2003 et juste avant les premières élections post-conflit de 2005. Ces bouleversements masquent d'importantes tendances de fond qui apparaissent plus clairement lorsque l'on exclut les données de la période de conflit (Graphique 20).

La courbe de croissance du Liberia présente un modèle cyclique, typique des économies fortement dépendantes de l'extraction de ressources naturelles et de la production de cultures de rente destinées à l'exportation. Depuis 2004, la courbe de croissance du Liberia a subi la fluctuation du prix des denrées, l'influence d'injections massives d'Aide publique au développement (APD) et, plus récemment, celle de l'investissement direct étranger (IDE) focalisé sur l'extraction minière et la production de cultures de rente (Graphique 21). L'IDE et les recettes de l'État sont tous deux en baisse depuis la crise financière mondiale.

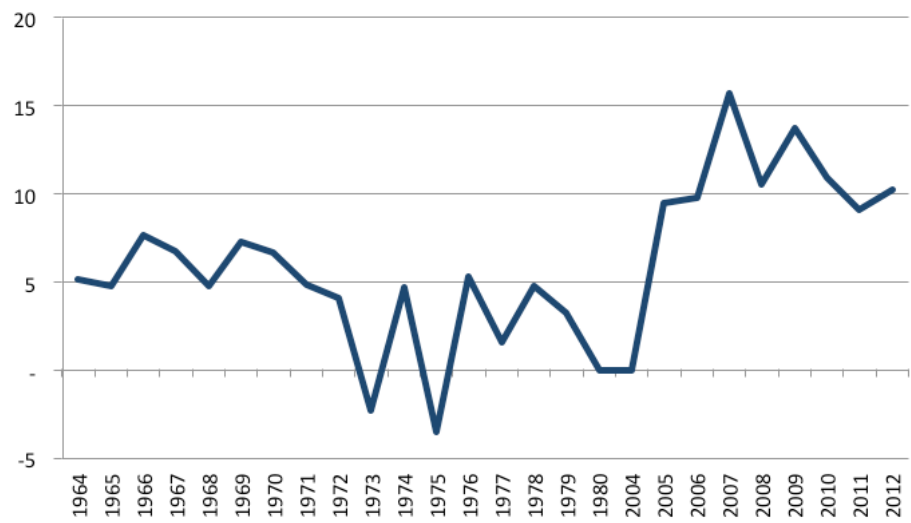
Le Graphique 22 montre la forte dépendance de l'économie libérienne au commerce, qui se maintient largement au-dessus du Produit intérieur brut (PIB) total.

GRAPHIQUE 19 : Taux de croissance sur le long terme



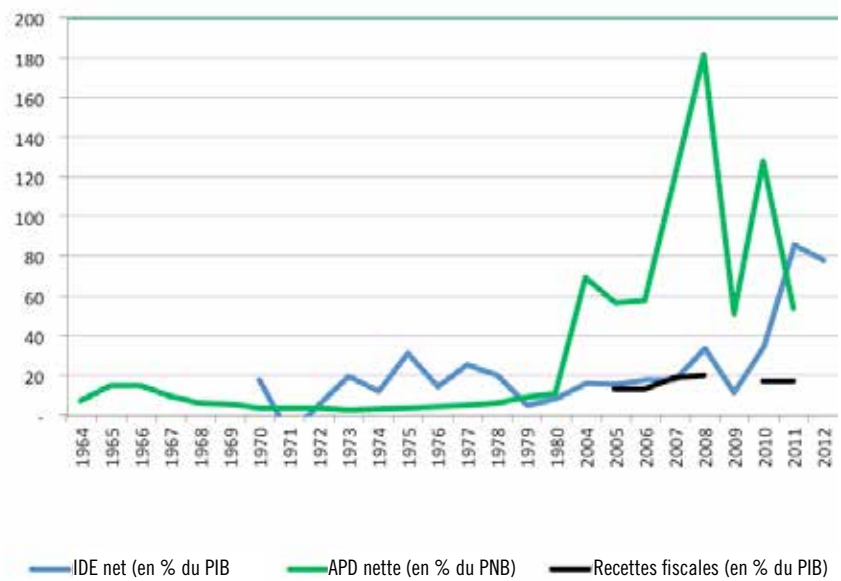
Source: Banque mondiale. <http://data.worldbank.org>. 2013.

GRAPHIQUE 20 : Aperçu ajusté des taux de croissance

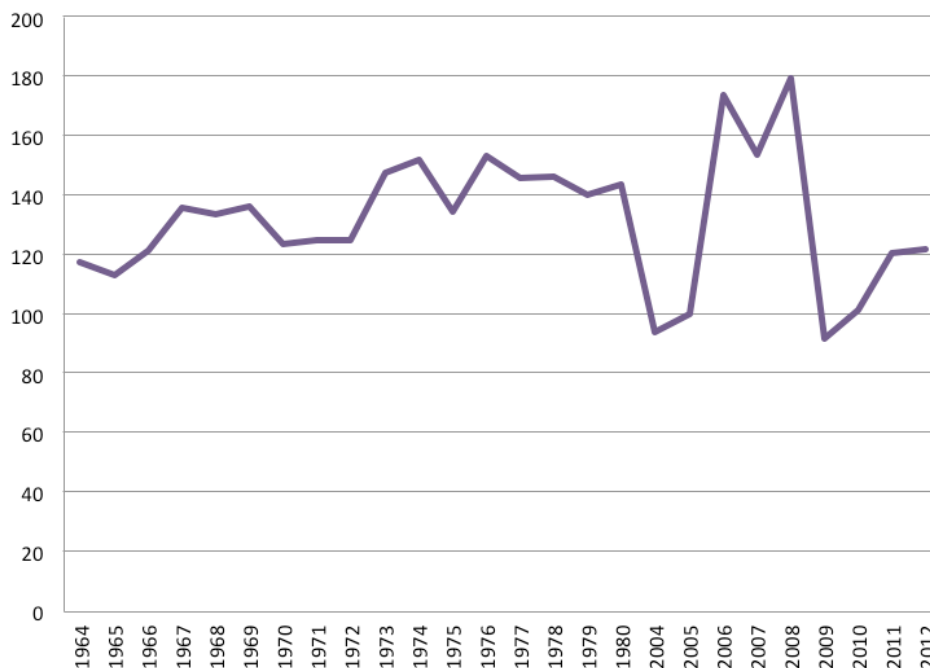


Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

GRAPHIQUE 21 : Flux de capitaux (en % du PIB ou du PNB)



Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.



Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

...qui reflètent la volatilité des marchés de matières premières...

La forte dépendance du Liberia aux exportations de ressources naturelles et de cultures de rente, que la guerre civile avait interrompues, va repartir à la hausse avec la suppression de l'interdiction d'exportation du bois et le redémarrage de l'industrie minière. 2012 a été la première année d'exportation ininterrompue de minerai de fer depuis la fin du conflit.

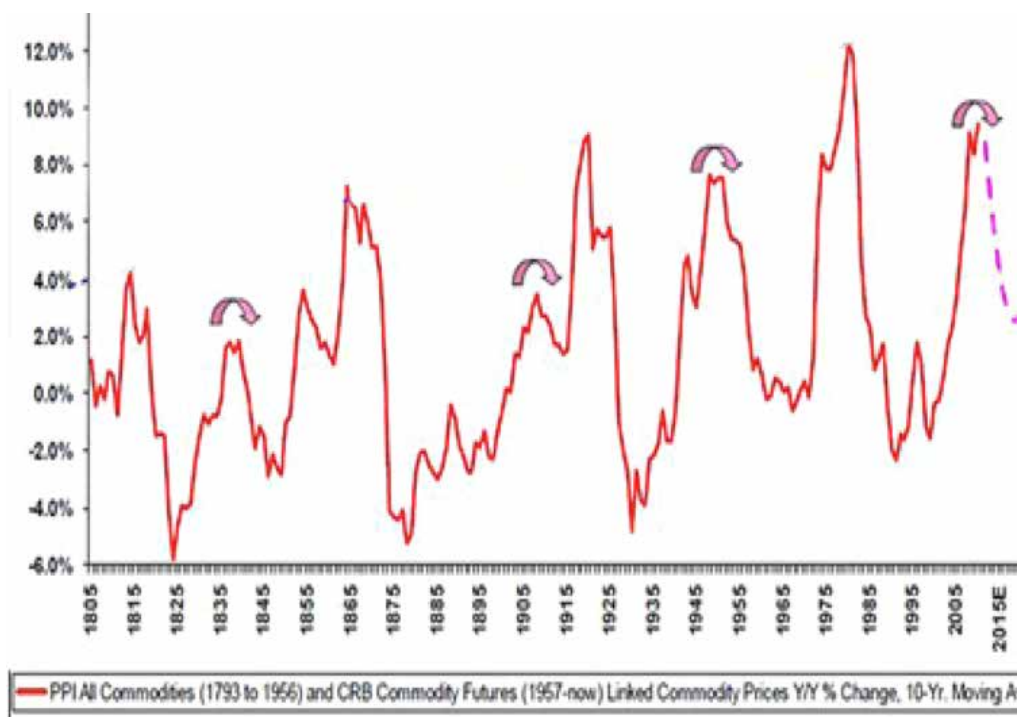
Si l'exploitation industrielle de l'huile de palme venait à être développée, la dépendance et la volatilité augmenteraient d'autant. Cela signifie que le développement économique du Liberia serait de plus en plus conditionné aux fluctuations et à la volatilité des marchés mondiaux de matières premières, avec leur schéma cyclique d'expansions et de contractions.

...et peuvent devenir des facteurs de fragilité.

Gérer le modèle cyclique de croissance et la volatilité grimpante d'une économie dépendante des exportations de ressources naturelles pour soutenir le développement économique pose de nombreux défis. Cela demande, par exemple, des dépenses publiques anticycliques. De nombreux pays en développement se heurtent à la difficulté de mobiliser la volonté ou la discipline politique nécessaires pour affronter ces défis et mettre en oeuvre de telles mesures.

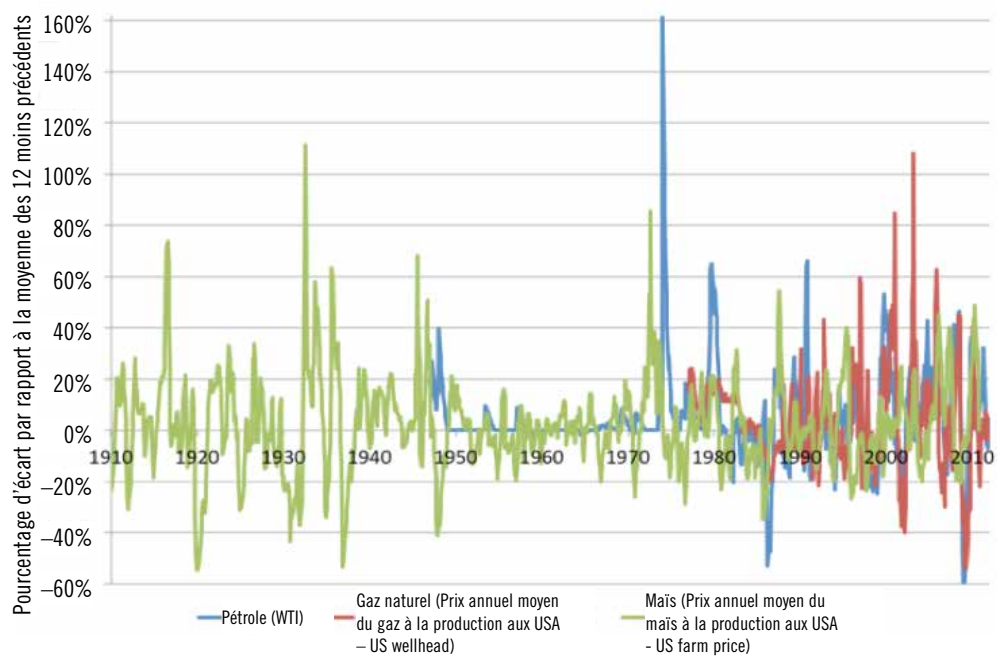
On observe habituellement que les dépenses publiques augmentent durant les phases ascendantes du cycle de production et s'effondrent pendant les phases descendantes, les niveaux d'achats publics et les efforts de développement ne pouvant alors être soutenus que par l'influx de capitaux externes comme les aides ou la dette. Ce processus de réajustement périodique a un coût social élevé et se traduit souvent par des conflits. Il peut transformer la volatilité économique systémique en fragilité étatique.

GRAPHIQUE 23 : Super-cycles des marchés de matières premières sur 200 ans



Source: Barry Banister. 2012.

GRAPHIQUE 24 : Volatilité des marchés de matières premières, 1910-2011



Source: Indices de prix pour le maïs, le pétrole et le gaz naturel. 2011.

Rétablir un secteur rural inefficent et vorace en capitaux, avec un faible potentiel de création d'emploi...

L'une des failles inhérentes aux économies centrées sur la production industrielle de denrées et les industries extractives est que ces activités consomment beaucoup de capital et génèrent trop peu d'emplois pour permettre une distribution efficace des profits de la croissance économique. Avec les coûts actuels, créer un emploi à plein temps requiert, en moyenne, un investissement de 300 000 USD dans l'industrie minière et de plus de 100 000 USD dans l'industrie de l'huile de palme. Par comparaison, l'industrie minière crée moins d'emplois mais ce sont des emplois plus hautement qualifiés et à plus grande valeur que ceux créés par l'industrie de l'huile de palme.

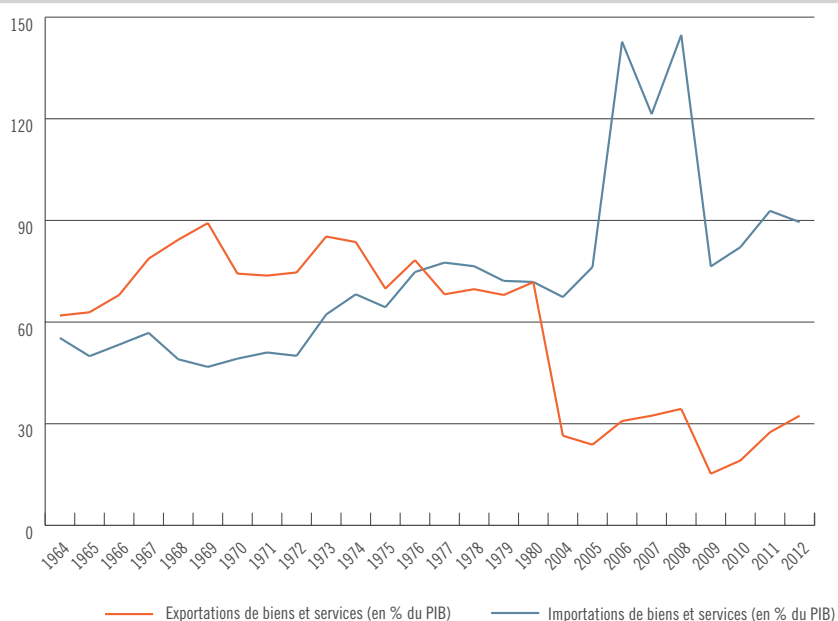
Cette faille fait naître le risque de créer un secteur rural vorace en capitaux et inefficent, pris au piège dans un schéma de faible productivité et de bas salaires, inapte à générer des moyens de subsistance appropriés pour la masse des populations rurales, dépourvu des liens et multiplicateurs qui permettent de stimuler des changements structurels et le développement de l'économie dans son ensemble, si ce n'est en alimentant la croissance d'un marché insignifiant de services informels et d'emplois ruraux précaires.

...est une pente descendante...

L'économie libérienne était exportatrice nette jusqu'au milieu des années 1970. Depuis les années 1980 elle est devenue importatrice nette. Le fait que les importations représentent aujourd'hui près de 90% du PIB est un reflet de la situation post-conflit. Sans manufacture locale, la plupart des produits, aliments et travailleurs qualifiés doivent être importés.

Entre 1970 et 1989, les exportations agricoles ont augmenté de façon stable, de 40 millions USD en 1970 à 130 millions USD en 1989, rapportant ainsi la plus grosse part des revenus de l'exportation. De 1990 à 2000, les exportations agricoles du pays ont drastiquement chuté, atteignant le plancher historique de 10 millions USD en 1993.

GRAPHIQUE 25 : Exportations et importations libériennes (en % du PIB)



Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

Avant la période de conflit, l'industrie minière produisait les deux tiers des exportations nationales et représentait 10% du PIB. Le minerai de fer rapportait plus de la moitié des revenus nationaux de l'exportation dans les années 1970 et 1980, suivi de l'or et des diamants.

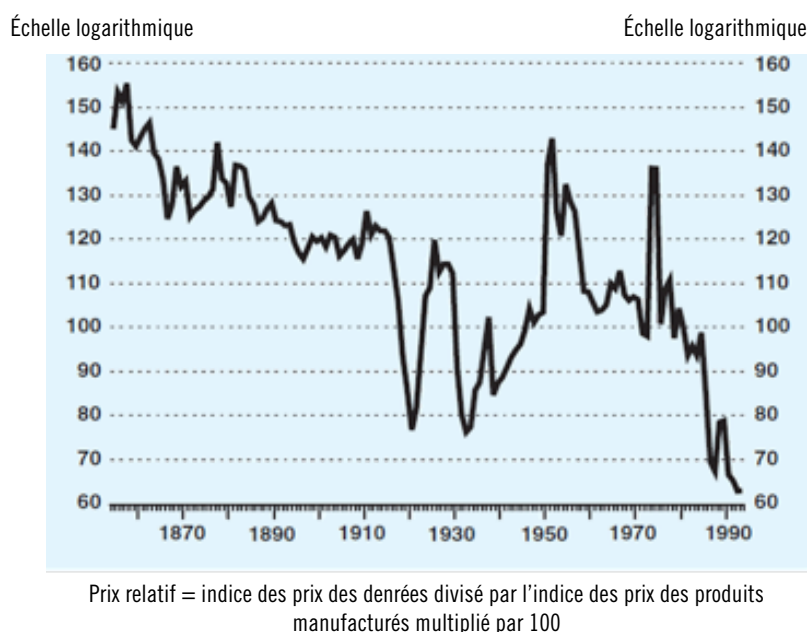
La dépendance croissante du Liberia aux exportations de ressources naturelles et de matières premières comporte une autre faille particulière : une détérioration progressive largement démontrée des termes de l'échange commercial entre les matières premières et les produits manufacturés, initialement formulée par Prebisch et Singer en 1950. Les producteurs de denrées et de matières premières deviennent graduellement plus pauvres que les producteurs de produits manufacturés.

Une étude récente du FMI a testé cette hypothèse sur 25 denrées et a conclu qu'elles montraient toutes des niveaux croissants de volatilité sur le long terme, et que les prix relatifs de la moitié d'entre elles glissaient sur la courbe descendante prédite par la théorie de Prebisch-Singer.² Les exportateurs de matières premières subissent clairement un sort injuste, comme le démontre la balance commerciale défavorable du Liberia.

...qui offre peu de potentiel en termes de développement économique durable.

Les théories économiques telles que la règle d'Artwig suggèrent que l'exploitation des richesses naturelles peut conduire au développement économique durable si elle remplit les conditions suivantes : (i) les revenus de l'exploitation des ressources naturelles doivent être réinvestis dans une modernisation structurelle de l'économie ; et (ii) les retours économiques sur cet investissement doivent être supérieurs au coût économique de l'exploitation des actifs naturels du pays. Plus simplement, l'objectif de l'exploitation de la richesse naturelle est de construire une économie qui ne dépende plus de la dotation en ressources naturelles.

GRAPHIQUE 26 : Déclin du prix relatif des denrées, 1854-1993 (1980 = 100)



Source: James M. Boughton. 1991. Commodity and manufactures prices in the long run. Document de travail du FMI.

Le développement économique durable repose sur une transformation structurelle.

La transformation structurelle correspond à la diversification des activités économiques pour atteindre des niveaux plus élevés de productivité et une redistribution des ressources entre acteurs clés, généralement de l'agriculture vers la manufacture. Les trajectoires des parts sectorielles du PIB libérien indiquent que le pays avance en sens inverse : d'une économie diversifiée aux premières étapes de son industrialisation vers une économie concentrée sur l'extraction, la production et l'exportation de quelques denrées éparses.

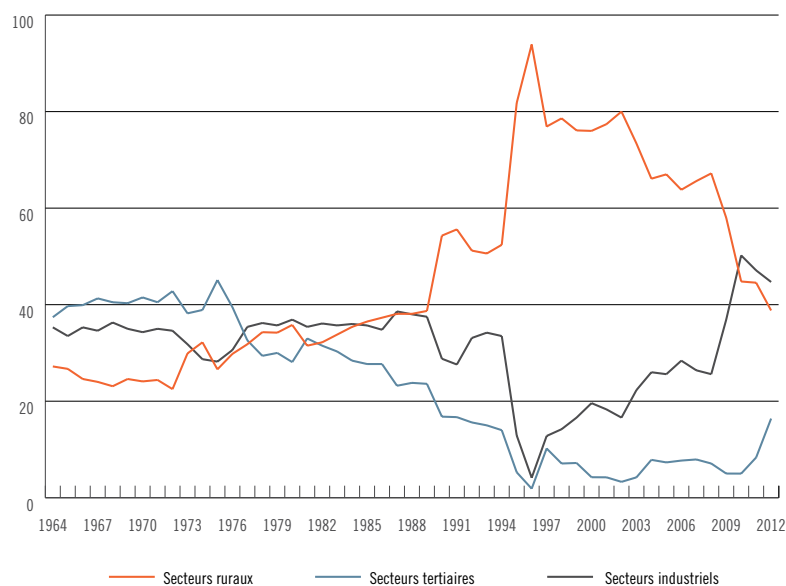
Des années 1960 jusqu'au milieu des années 1970, lorsque l'économie libérienne affichait une croissance stable au taux annuel moyen de 5,8%, le secteur industriel était celui à plus forte valeur économique. De 1964 à 1979, les denrées agricoles représentaient en moyenne un peu plus du quart du PIB.

Ceci a changé en 1980. L'économie libérienne a commencé à se concentrer sur l'exportation de matières premières et de denrées, et la part de PIB de l'industrie manufacturière, qui représentait 8,6% en 1979, a chuté jusqu'à 3,3% en 2012.

Quand la guerre civile a éclaté, le niveau absolu de production des secteurs ruraux s'est effondré du fait de l'interruption de la production de caoutchouc et de bois. Lorsque l'extraction du minerai de fer, la construction et la manufacture se sont arrêtées avec la destruction des usines et des mines et l'application d'embargos, la part relative de l'agriculture a augmenté malgré le déclin de la production.

Aujourd'hui, l'entreprise indienne Arcelor Mittal ayant repris l'une des principales mines de minerai de fer du pays et China Union ayant signé un contrat de 2,6 milliards USD pour reprendre une autre mine géante de minerai de fer, la part du secteur industriel est de nouveau sur la pente ascendante. Cependant, cela n'entraîne pas nécessairement le redémarrage de la manufacture, encore moins un changement structurel. À la différence des autres pays où ces entreprises sont implantées, leurs activités au Liberia se limitent exclusivement à l'extraction de matières premières. La diversification en vue de transformer

GRAPHIQUE 27 : Parts sectorielles du PIB libérien (en %)



Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

efficacement ces matières premières sur place demanderait un approvisionnement considérable en eau et en électricité, des infrastructures de base et une main d'œuvre qualifiée.

La récente montée en puissance du secteur tertiaire a parfois été interprétée comme la possibilité pour le Liberia de se passer de la manufacture et de s'appuyer sur les services comme moteur de croissance. Cette idée est à la fois tendancieuse et irréaliste. D'abord, la part croissante du secteur des services libérien correspond principalement à des services commerciaux et personnels informels à faible valeur ajoutée et à faible productivité. Ce ne sont pas des services aux entreprises à haute valeur ajoutée et demandant un niveau de formation élevé, comme ceux que l'on trouve notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Inde. Ensuite, à cause de la faible négociabilité comparative des services, une part plus importante des services dans le PIB se traduit par une part plus faible de revenus d'exportation, comme l'indique le Graphique 25. Enfin, cette montée de la part des services n'est pas due au fait que les personnes consomment plus de services mais principalement au fait que les services sont devenus comparativement plus chers que les produits manufacturés. La croissance de la productivité dans la fabrication de produits manufacturés a dépassé, de loin, la croissance de productivité dans le secteur des services. L'histoire démontre qu'aucun pays, excepté de très petits groupes de population, n'a à ce jour été en mesure d'atteindre des niveaux de vie décents en s'appuyant exclusivement sur des services.

La fabrication de produits manufacturés est un meilleur moteur de croissance et un meilleur véhicule de transformation structurelle. Elle offre la possibilité d'absorber et de développer un plus grand nombre de travailleurs peu qualifiés, qui seraient autrement pris au piège dans des secteurs à faible productivité. La manufacture est le seul secteur qui ait une tendance à la convergence inconditionnelle. Lorsqu'un pays réussit à mettre en place une industrie spécifique, la productivité tend à augmenter vers les niveaux mondiaux, indépendamment des circonstances particulières du pays.

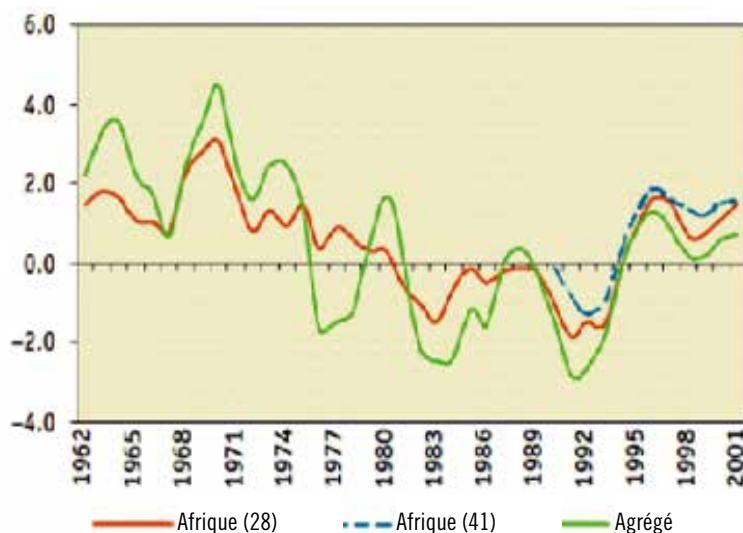
Il s'ensuit que la désindustrialisation du Liberia et sa politique économique post-conflit, centrée sur une économie de production industrielle et d'exportation de quelques denrées, constituent un véritable problème. Les leçons de l'Histoire indiquent sans équivoque que ce type de politique n'a que peu de chances de générer un développement économique durable, et encore moins de conduire le Liberia sur le chemin de la prospérité partagée.

Les causes de la désindustrialisation de la région...

Bien que la guerre civile ait considérablement contribué à la désindustrialisation de l'économie libérienne, ce phénomène n'est pas spécifique au pays. Il s'est produit dans toute la région subsaharienne entre 1980 et 2000. Ceci indique que des forces plus profondes, fondamentales, sont à l'œuvre. Au cours de la période, la région, plus que toute autre région au monde, n'a pas réalisé de croissance. En moyenne, la croissance du revenu par habitant entre 1980 et 2005 a été de 0,2% seulement. Autrement dit, la région a mis 25 ans à récupérer les niveaux de revenu qu'elle avait dans les années 1980.

...sont contestables.

L'opinion des Banques multilatérales de développement (BMD) est clairement résumée dans le rapport 2013 sur les perspectives économiques pour l'Afrique : « Non seulement l'industrialisation n'a pas eu lieu, mais pire encore, les immenses secteurs publics mis en place et les niveaux élevés de protection accordée à des secteurs inefficients lors des premiers efforts d'industrialisation se sont avérés intenable du point de vue économique et social, et ont débouché sur un long processus d'ajustement structurel à compter du milieu des années 1980 ».³



Source: Banque mondiale. 2013. <http://data.worldbank.org>.

Cette explication est commode pour l'industrie de l'aide, mais elle reste peu concluante et peu convaincante. Par exemple, les inefficacités décrites, les hauts niveaux de protectionnisme, la taille considérable du secteur public et les élites kleptocrates sont des éléments classiques, souvent transitoires, des premières phases de l'industrialisation. La plupart des économies à revenu élevé que l'on connaît aujourd'hui ont eu les mêmes caractéristiques durant les phases précoces de leur industrialisation, par exemple :

- Dans les années 1880, l'économie des États-Unis a connu l'industrialisation la plus rapide au monde. Le pays avait le régime commercial le plus protectionniste au monde, avec des tarifs douaniers allant de 40 à 55%. Les politiques étaient très discriminatoires vis-à-vis des investisseurs et entrepreneurs étrangers. Dans le secteur financier, il était interdit aux étrangers de devenir chefs d'entreprises et les actionnaires étrangers ne pouvaient pas exercer leur droit de vote. La majorité de la population était exclue des scrutins, et les élections étaient souvent truquées. La corruption et le népotisme régnaient dans le secteur public comme dans le secteur privé. Aucun fonctionnaire n'était recruté sur la base du mérite au moyen de concours ouverts.
- La Chine constitue un exemple plus récent. Au cours de sa prompte industrialisation et dans les premières phases de sa croissance, les politiques économiques imposaient de lourdes restrictions aux flux de capitaux et au commerce, avec des tarifs douaniers bien au dessus des 30%. Le secteur bancaire, propriété de l'État, imposait de strictes limitations à la propriété étrangère sur des actifs nationaux stratégiques ou financiers. Les entreprises étrangères étaient soumises à des régimes réglementaires et fiscaux plus stricts que les entreprises nationales. L'économie comportait de nombreuses entreprises publiques non rentables, soutenues uniquement par des monopoles et des subventions. La corruption était généralisée dans les secteurs public comme privé.

Ainsi, ces aspects ne peuvent être la cause de l'inversion du processus d'industrialisation de la région. Notre analyse conduit à penser que le lien de causalité établi par les BMD, une fois inversé, correspond mieux à la réalité des faits et à l'Histoire.

S'agit-il de bonnes politiques qui auraient échoué?

Dans les années 1970, l'activité économique mondiale s'est effondrée, en partie à cause des crises énergétiques qui ont entraîné des récessions dans de nombreux pays à revenu élevé. Ainsi, le déclin de la croissance africaine dans les années 1970 n'est qu'un reflet de la situation mondiale. Il n'était pas spécifique à la région. Cependant, la dépression économique mondiale a forcé la plupart des économies de la région à demander des crédits pour soutenir leurs dépenses publiques et leur développement. De cette façon, les économies africaines se sont vues forcées d'adopter prématurément des politiques de marché et de libre échange suivant les conditions imposées par les Programmes d'ajustement structurel (PAS) dans les années 1980. La soudaine et intense exposition à la concurrence internationale, qui allait de paire avec les PAS, a balayé les industries naissantes d'Afrique. Les PAS, mus par un paradigme sous-jacent de libre échange, exigeaient une augmentation rapide des exportations, ce qui a consolidé le rôle de la région comme puits de matières premières dures et molles pour l'économie mondiale.

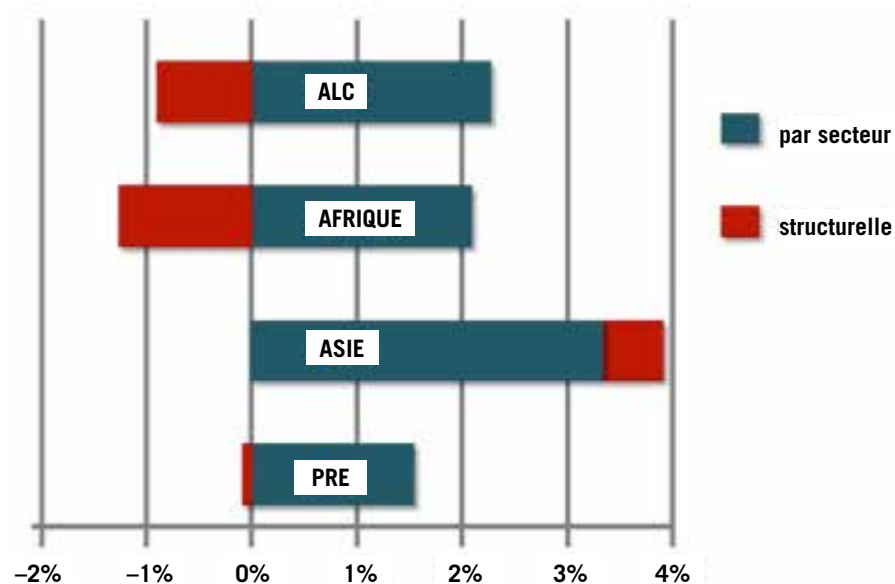
À cause de leurs capacités limitées, les économies africaines se sont trouvées à produire et exporter une gamme limitée de produits similaires, ce qui a entraîné une contraction, voire un effondrement des prix. Ainsi, la plupart des économies subsahariennes ont dû augmenter leur production et leurs exportations alors qu'elles en tiraient moins de revenus (voir Graphique 26). Les gouvernements ont été obligés de faire des coupes budgétaires, notamment sur les infrastructures et le développement humain, ce qui a encore plus défavorisé les producteurs locaux et l'industrialisation.

Cette succession de faits a augmenté la dépendance aux ressources et l'exposition à la volatilité des marchés mondiaux de matières premières, ainsi qu'à la stagnation des technologies productives et à la faible qualité institutionnelle qui caractérisent les secteurs des matières premières dures et molles. Les institutions à minima requises pour l'extraction et l'exportation de ressources naturelles sont largement connues pour leur penchant en faveur des élites et des grandes entreprises étrangères au détriment des producteurs nationaux. Elles sont fort éloignées des institutions inclusives qui peuvent façonner une bonne politique économique et promouvoir un développement économique durable et partagé.

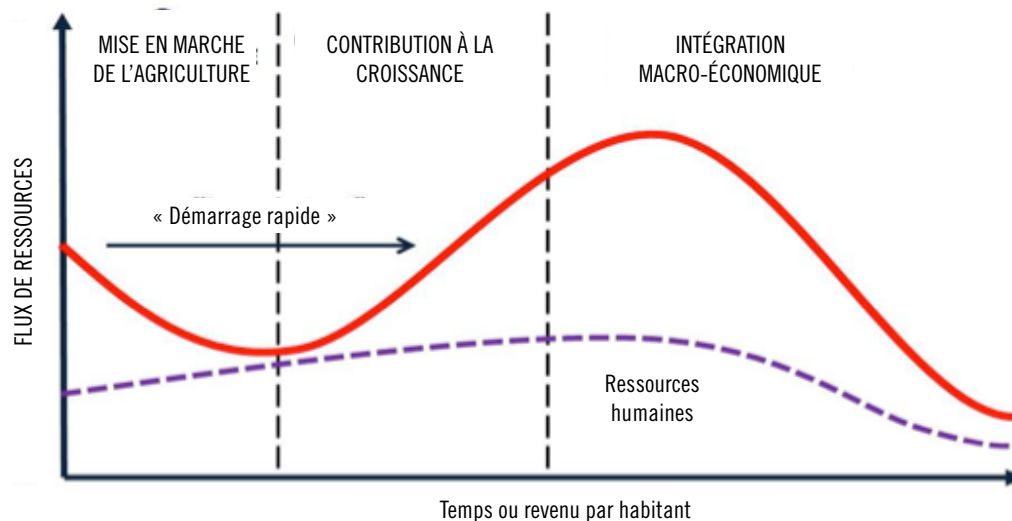
Des recherches conduites par Dani Rodrik et Margaret McMillan (2011) désagrègent la croissance de la productivité du travail au sein d'un secteur ou à travers l'ajustement structurel. L'ajustement structurel a eu un impact positif en Asie mais négatif en Afrique et en Amérique Latine. Parmi les raisons de ceci, les auteurs ont identifié le fait que les économies d'Afrique et d'Amérique Latine s'articulent autour de matières premières, qu'elles n'ont pas encouragé la production de nouveaux produits et services commercialisables, et que, poussées par les PAS, elles ont exposé trop tôt et de manière trop intensive leurs produits commercialisables à des importations concurrentielles.

Un enseignement peut être tiré de ce qui précède : qu'une politique économique soit bonne ou mauvaise dépend en fait de l'état de développement et de la structure de l'économie concernée.

Notre analyse indique que la libéralisation prématurée n'est qu'un aspect de l'histoire qui explique l'échec des efforts d'industrialisation de la région –et du Liberia. Un autre aspect important de cette histoire est le rôle contre-intuitif de l'agriculture dans la transition structurelle et dans le développement économique, qui transparait dans les dynamiques propres à la transition d'une agriculture de subsistance vers une économie industrielle moderne.

GRAPHIQUE 29 : Décomposition de la croissance de la productivité, 1980-2005

Source: Dani Rodrik, Margaret McMillan. 2011. Structural change, labor productivity and globalization.

GRAPHIQUE 30 : Modèle typique de transition agraire en termes de flux de ressources rurales-urbaines

TRANSITION STRUCTURELLE

La transition agraire présente deux tendances uniformes et généralisées...

La transition structurelle d'une agriculture de subsistance vers une économie industrielle moderne, vue en termes de flux de ressources, a été remarquablement uniforme partout dans le monde.

Que ce soit dans des pays socialistes ou capitalistes, d'Asie, d'Amérique Latine, d'Europe ou d'Afrique, développés ou en développement, cette transition montre deux tendances uniformes et généralisées, toutes deux cohérentes avec la théorie économique néoclassique :

1. L'industrialisation est accompagnée ou précédée par une croissance agricole rapide. Les économies dont l'agriculture stagne montrent peu ou pas de développement industriel, avec quelques exceptions qui confirment la règle dans les économies très riches en pétrole ou en minerais. Les économies qui ont réussi leur transition, soit avaient déjà un large surplus agricole par rapport aux besoins de subsistance (en milieu rural), comme la Russie, soit étaient en passe de générer de larges gains de productivité agricole avant le démarrage de l'industrialisation, comme l'Europe et certaines zones d'Asie.⁴ Les pays qui ont tenté de s'industrialiser sans remplir l'une de ces deux conditions ont entamé un processus de désindustrialisation peu après, en payant souvent un lourd tribut social et économique. Tel a été le cas de nombreuses économies subsahariennes.
2. Une croissance (en valeur absolue) dans le secteur agricole conduit à un déclin (relatif) de la part de l'agriculture dans le PIB. Une élasticité du revenu tiré des produits agricoles inférieure à l'unité garantit que leur valeur brute augmente moins vite que le PIB. Autre facteur contribuant à ce déclin : la croissance trop rapide de la productivité agricole, qui conduit à une détérioration des termes de l'échange entre milieux urbain et rural. Une combinaison de ces dynamiques tend à faire pression sur les ressources rurales et pousse à les intégrer dans des secteurs à plus forte croissance au sein de l'économie.

Il existe une perception éronnée, très répandue, du rôle de l'agriculture dans le changement structurel qui a souvent conduit à prendre de mauvaises décisions politiques ou, au mieux, à négliger allègrement le secteur. On pense communément, et à tort, que le secteur rural est un simple réservoir à ressources qui ne nécessite pas de soutien spécifique ni d'environnement politique favorable pour se développer. Le consensus populaire qui sous-tend la politique économique libérienne, dans le passé comme dans le présent, semble être que le travail, l'épargne, les actifs et même les devises pour acheter les produits que réclame l'élite urbaine, peuvent être soutirés sans limites au secteur rural résigné.

...et elle se déroule en plusieurs étapes distinctes.

Joseph Siglitz et Raj Kumar Sah ont démontré en 1983 que, si le secteur rural en est à un stade précoce de sa transition, le presser pour drainer ses ressources ne contribue pas à un « démarrage rapide » de l'industrialisation (voir Graphique 30). Les expériences passées montrent que les politiques économiques visant l'extraction de ressources et la production industrielle de cultures de rente à forte demande en capital, au détriment d'un développement agricole plus large, ont certes favorisé l'accumulation de capital mais n'ont pas généré les retombées économiques et sociales souhaitées. Ces politiques ont toujours généré une plus grande volatilité sur le long terme. Elles ont souvent conduit à une stagnation économique et n'ont pas produit de changements structurels durables. La situation des strates les plus basses des populations urbaines comme rurales s'en est toujours trouvée aggravée. Les inégalités se sont creusées.

Orienter et gérer une telle transition demande des efforts continus de la part des décideurs politiques, même lorsque l'intégration est « achevée ». Négliger cette tâche pose des risques économiques et politiques.

TABLEAU 3 : Étapes de la transition

Première étape: Mise en marche de l'agriculture	La transition démarre lorsque la productivité agricole augmente (grâce notamment à des investissements publics en infrastructures, en R&D et dans l'expansion) et crée un surplus. L'investissement initial requis pour mettre en marche l'agriculture explique la chute initiale dans la trajectoire de la transition (Graphique 30). À mesure que la productivité se renforce et que la production augmente, le secteur rural génère un surplus par rapport aux besoins de subsistance.
Deuxième étape: L'agriculture devient une importante contributrice à la croissance et alimente le changement structurel	Ce surplus est exploité directement, à travers des flux fiscaux ou de facteurs de production, ou bien indirectement, à travers un ajustement des termes de l'échange urbain-rural (par exemple, grâce à une macro-tarifification), dans le but de développer des secteurs urbains et industriels. Les différences qui émergent en termes de revenus et de productivité déclenchent la fracture entre milieux urbain et rural.
Troisième étape: Intégration de l'économie rurale à la macro-économie	Pour que les ressources du secteur maintiennent un flux constant, les facteurs de production ruraux, les produits et les marchés de crédit doivent être mieux intégrés dans l'ensemble de l'économie. En conséquence, le secteur rural devient plus vulnérable à la volatilité des prix, au commerce et à d'autres facteurs macro-économiques. Réduire la fracture entre milieux urbain et rural devient alors un problème politique.
Étape « finale »: ?	L'étape « finale » se caractérise par une part réduite de la force de travail dans l'agriculture (moins de 20%) et par une part plus faible de dépenses en nourriture par foyer (environ 30%). Si l'intégration n'est pas réussie, les gouvernements se trouvent face à de graves distorsions budgétaires, tarifaires et en termes de répartition. À ce jour, aucun pays n'a été capable d'industrialiser ni d'intégrer pleinement le secteur rural.

Dans les expériences documentées de transition agraire, on trouve des similitudes avec le développement économique passé du Liberia ainsi que des leçons à appliquer pour son futur développement économique. Elles confirment ce que nous avons conclu précédemment, à savoir que les différentes étapes du développement requièrent des politiques économiques différentes. Compte tenu du besoin actuel du Liberia de « mettre en marche l'agriculture » –en dépassant le niveau d'autosuffisance alimentaire–, chercher à augmenter la productivité du secteur agricole dans son ensemble devrait être une priorité politique.

Les particularités rurales ont souvent généré des préjugés sur l'agriculture dans les milieux urbains.

L'une des raisons pour lesquelles le rôle central de l'agriculture comme déclencheur de la transformation structurelle a été, et continue d'être, négligé prend racine dans les nombreuses particularités qui

différentient le secteur rural des secteurs urbain et industriel. Ces différences tendent à renforcer les préjugés du milieu urbain vis-à-vis de l'agriculture. Le fait que le secteur rural abrite des populations et des styles de vie traditionnels –à l'antithèse de ce que les politiciens et les décideurs publics envisagent pour leurs sociétés– alimente cette vision biaisée.

L'exploitation agricole est par nature un type d'activité privée qui demande une constante prise de décisions ; mais le secteur n'en est pas moins hautement dépendant d'un environnement politique propice. Les décisions sont prises par une multitude d'agriculteurs individuels. De ce fait, conduire une politique agricole et mener une politique industrielle sont deux choses complètement différentes. Un gouvernement peut rassembler une poignée de PDG de n'importe quel secteur industriel ou urbain pour s'accorder sur des politiques et des objectifs. En revanche, si le gouvernement décide d'augmenter la production d'aliments, il est nécessaire que près d'un demi-million d'agriculteurs libériens y trouvent un intérêt. Ainsi, la production et la productivité agricole sont principalement conditionnées à des politiques incitatives. Manier correctement ces incitations constitue un élément central de toute politique agricole réussie.

Ces incitations sont difficiles à structurer de façon efficace, sauf si les agriculteurs possèdent la terre qu'ils cultivent. À la différence de la plupart des secteurs industriels, l'intégration de la propriété, de la gestion, du savoir et des opérations est un facteur crucial de succès dans la production agricole. Lorsque ces facteurs ne sont pas intégrés, il devient nécessaire de mettre en place des arrangements institutionnels et contractuels complexes pour n'atteindre en fin de compte que des résultats de second ordre.

Une autre distinction importante du secteur agricole est l'importance de la distribution des exploitations en termes de taille. De nombreuses études démontrent que :

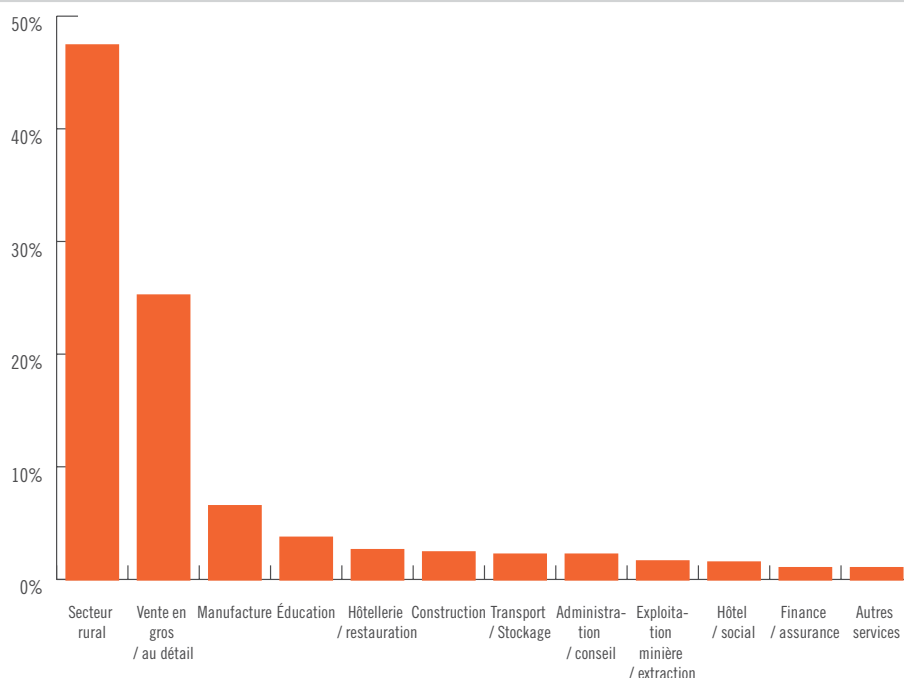
- dans une distribution unimodale de la taille des exploitations, composée essentiellement de petites exploitations opérant au-dessus du niveau de subsistance, le développement rural peut devenir une stratégie puissante de changement structurel et de développement économique inclusif, alors que
- dans une distribution bimodale de la taille des exploitations, composée d'un mélange de quelques exploitations de petite taille et de quelques grands domaines industriels, la possibilité de progrès et de changement structurel est limitée. Cette configuration tend à se stabiliser dans un équilibre de faible productivité. L'une de ses caractéristiques systémiques est un niveau élevé d'inégalité.

Le processus de consolidation qui se produit dans la plupart des configurations unimodales –avec pour résultat un mélange diversifié de petites, moyennes et grandes entreprises– est complètement différent de ce qui se produit avec la distribution bimodale des terres, avec des impacts sensiblement différents en termes de développement économique à long terme.

Après trente ans de recherches, Klaus Deininger, l'autorité mondiale en termes de politique foncière, affirme qu'un seul pays en développement a été capable de maintenir sur le long terme un taux élevé de croissance avec une distribution bimodale des terres. Il s'agit du Brésil qui, selon Deininger, est le « faux prophète » de la croissance.

Plus ne veut pas forcément dire mieux.

Selon la dernière enquête sur la population active libérienne, près de la moitié de la population active totale (508 000) est employée dans le secteur agricole, y compris la foresterie et la pêche, avec plus de 70% de travailleurs ruraux et 15% de travailleurs urbains. La vente en gros et au détail emploie environ



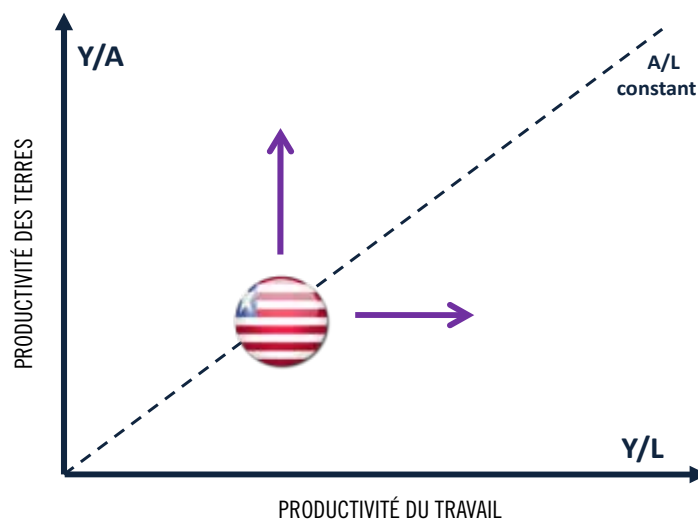
Source: Gouvernement du Liberia, OIT, Enquête nationale sur la population active. 2011.

un quart (270 000) de cette population, suivie de la manufacture (70 000) et l'éducation (40 000). Près des trois quarts de la force de travail nationale sont répartis entre deux secteurs qui présentent la plus faible productivité, à savoir l'agriculture et la vente en gros et au détail. Dans le débat de politique économique au Liberia, ces données sont souvent interprétées comme le reflet d'une mauvaise répartition de la main d'oeuvre entre secteurs. Comme la production industrielle implique une productivité du travail plus élevée, cela est souvent utilisé comme argument pour favoriser la production agricole à grande échelle au détriment de la production agricole des petits exploitants.

Cet argument est faux pour plusieurs raisons. D'abord, il est trop statique et trop réducteur, car il ignore à la fois les dynamiques de changement structurel et la position actuelle de l'économie libérienne sur la trajectoire de transition. La distribution actuelle de la main d'oeuvre entre secteurs au Liberia (Graphique 31) est typique d'une économie aux premiers stades du développement. Cela s'est produit de la même façon dans la plupart des économies. La question n'est pas de savoir s'il y a une mauvaise répartition de la force de travail, mais comment générer plus de valeur à partir d'une immense force de travail peu qualifiée dans le secteur rural. Les faits historiques signalent que confiner les travailleurs ruraux dans des emplois saisonniers faiblement rémunérés sur des plantations industrielles ne peut pas déboucher sur une transition structurelle. Comme cela a été dit, transférer directement cette main d'oeuvre vers des activités de manufacture avancée ou des services à haute qualification n'est pas une option viable.

Ensuite, l'argument est trop étroit. La productivité du travail est seulement une dimension de l'efficacité agricole. Il y a aussi la productivité des terres. Comme tout bon cultivateur le sait, un bon potager doit offrir le maximum de production par unité de terrain. Qu'est ce qui est le plus important, la productivité du travail ou celle de la terre ?

De nouveau, nous pensons que la réponse à cette question dépend de la structure et de l'état de développement de l'économie, et de ce que la société tente d'accomplir. Étant donné l'état et la



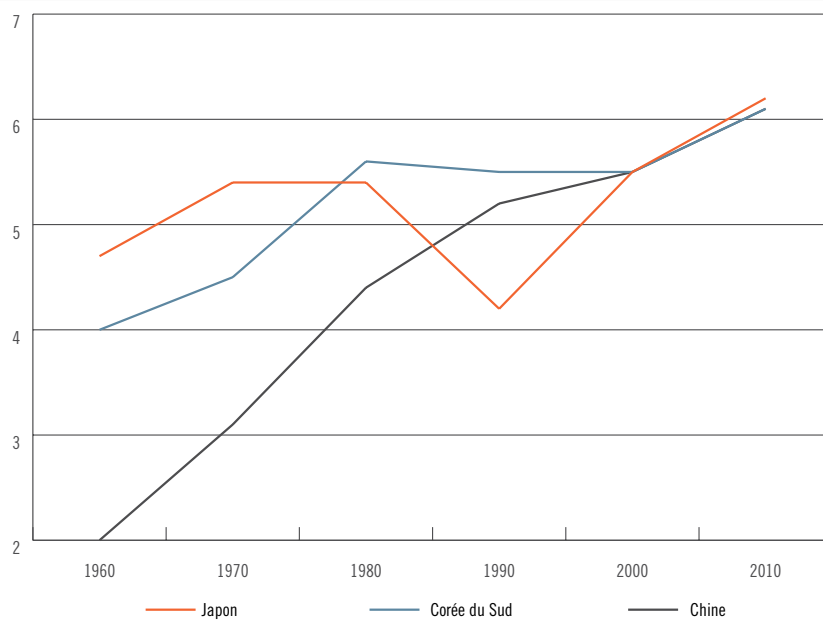
structure actuelle de l'économie libérienne, les arguments sont nombreux pour changer le paradigme dominant de « plus c'est mieux » concernant la productivité agricole. Notre analyse suggère que l'économie libérienne serait mieux stimulée en maximisant la production agricole et la productivité des terres jusqu'à ce que le rendement de toute main d'œuvre additionnelle tombe à zéro. Pour appuyer cette proposition de changement de paradigme, il faut, de nouveau, se tourner vers l'expérience asiatique.

À la façon orientale

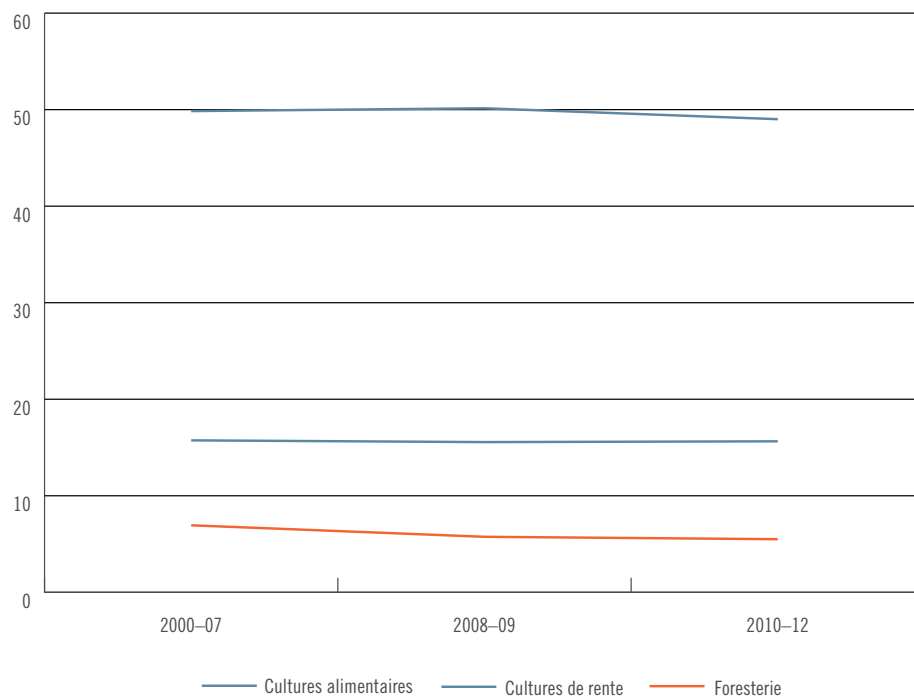
Les informations issues des économies asiatiques qui ont réussi leur transition d'une agriculture de subsistance vers des économies industrielles modernes, comme le Japon, la Chine, Taïwan ou la Corée du Sud, montrent que ces économies ont mis l'accent sur la productivité des terres à travers l'agriculture familiale et à petite échelle, et sur une distribution plus équitable de la taille et de la propriété des exploitations, au cours des premières étapes de leur développement – essentiellement le contraire de la politique économique actuelle du Liberia.

Dans ces pays, les cultures ne sont pas produites dans de vastes plantations industrielles, mais plutôt sur des petites parcelles familiales inférieures à deux hectares,⁵ qui ont largement surpassé les grands domaines en termes de croissance de la productivité et du rendement. Même à l'échelle globale, les grandes exploitations de riz et de blé ne peuvent pas concurrencer les rendements obtenus par les petits exploitants et les parcelles familiales en Chine, au Japon et en Corée du Sud (Graphique 33).

Il en est de même à Java. La production alimentaire sur les parcelles familiales et les petites exploitations, qui couvrent en moyenne moins d'une demie hectare, a largement surpassé la production industrielle d'huile de palme, de caoutchouc ou de pulpe à papier à Sumatra et dans le Kalimantan en termes de valeur ajoutée à l'économie. Elles ont accompli cela avec une fraction du capital requis pour la production industrielle d'huile de palme et de pulpe à papier. La culture du riz sur des petites parcelles fournit des moyens de subsistance à six fois plus de personnes que l'ensemble de l'industrie nationale de l'huile de palme.

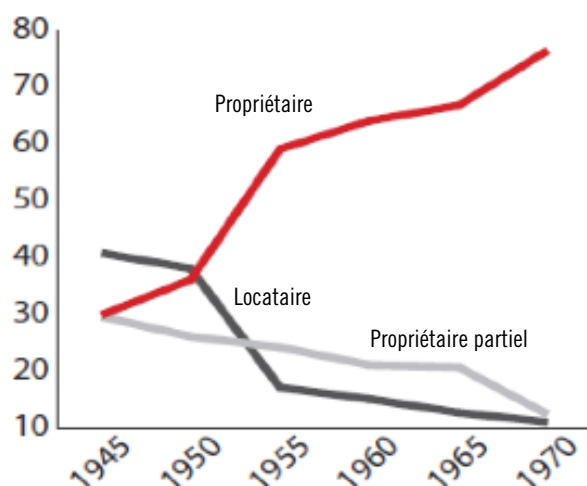
GRAPHIQUE 33 : Le triomphe des potagers asiatiques (rendement moyen du riz en t/ha/a)

Source: FAOSTAT, USDA. 2013.

GRAPHIQUE 34 : Le triomphe des potagers de Java (% du PIB agricole)

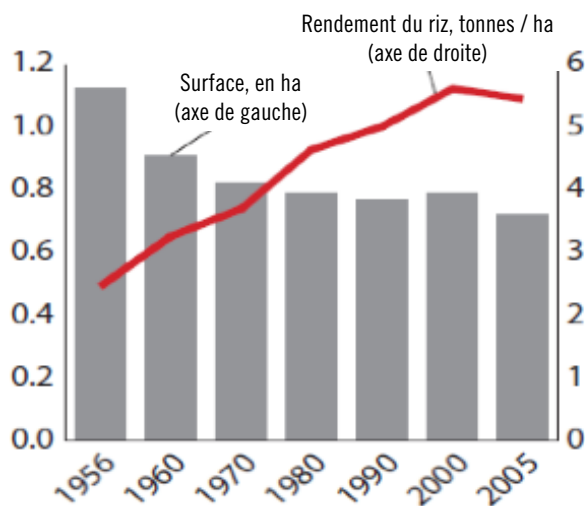
Source: Statistiques nationales (BPS). Gouvernement d'Indonésie. 2013.

GRAPHIQUE 35 : Tenure des exploitations agricoles à Taïwan



Source: Conseil de l'Agriculture, Gouvernement de Taïwan. 2013.

GRAPHIQUE 36 : Taille des exploitations et rendement du riz à Taïwan



Source: Conseil de l'Agriculture, Gouvernement de Taïwan. 2013.

L'ingrédient « secret » pour augmenter la productivité agricole et la production en Chine, à Taïwan, au Japon et en Corée du Sud, a été une distribution égalitaire des terres, comme le montrent les données de Taïwan (voir Graphiques 35 et 36).

Générant ainsi un surplus massif dans le secteur agricole en priorisant la productivité des terres sur celle du travail, et l'exploitation familiale à petite échelle sur la production agricole industrielle, ces économies ont pu générer une plus grande valeur économique à partir d'une main d'oeuvre non qualifiée concentrée dans le secteur rural.

Ceci a créé à son tour la richesse nécessaire pour moderniser la structure de l'économie et relever le niveau de la population active nationale. Le surplus net issu des exploitations familiales a été canalisé pour bâtir un secteur manufacturier compétitif orienté à l'exportation. Ceci a produit plus de valeur ajoutée et des emplois à plus forte productivité permettant d'absorber le surplus de main d'œuvre rurale, modifiant ainsi la répartition de la population active et augmentant la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie.

Autre étape cruciale de la transition réussie de ces économies : garder les banques sous contrôle étatique, de façon à diriger les financements vers une agriculture et une manufacture familiales à petite échelle et rendement élevé, tout en offrant de solides incitations financières à l'innovation et à la performance exportatrice. Comparées aux petites exploitations agricoles, les plantations industrielles à grande échelle tendent à fournir plus de retour sur investissement aux propriétaires transnationaux et à leurs réseaux patrimoniaux locaux. Ainsi, sans intervention publique, le capital commercial penche vers les domaines agricoles industriels, en privant les petites exploitations et les entreprises locales de financements, et en freinant la transformation structurelle.

À défaut de réforme foncière égalitaire, il n'y aurait pas eu d'augmentation de la production ni de surplus agricole pour mettre en marche l'industrialisation. À défaut d'un accent mis sur la manufacture destinée à l'exportation, il n'y aurait eu aucun moyen d'engager les dizaines de millions d'anciens agriculteurs dans l'économie moderne, et aucune opportunité de gravir la chaîne de valeur. À défaut d'intervention étatique dans le secteur financier, il n'aurait pas été possible de diriger le capital vers l'objectif de développement.

Dans toutes les transitions réussies, les marchés ont été façonnés pour servir le développement économique au cours des phases initiales de la transition. Les industries locales ont été nourries et protégées durant leurs phases précoces avant de les exposer de front à la concurrence mondiale. Les économies asiatiques qui ont réussi leur transition se sont arrangées pour résister juste le temps qu'il fallait à la libéralisation prématurée de leur commerce et de leurs marchés que cherchaient à imposer le FMI, les BMD, l'OMC, etc.

Contrairement aux idées reçues, les marchés en eux-mêmes ne sont pas des moteurs efficaces ni effectifs du développement, et ne sont pas non plus des entités vivantes qui opèrent avec des « mains invisibles ». Ce sont des outils fabriqués et façonnés par les sociétés à travers leurs institutions et leurs politiques. Ils peuvent être façonnés pour devenir des outils très effectifs au service d'une affectation efficace des ressources. Ils ont démontré leur manque d'effectivité lorsqu'il s'agit de réussir une distribution efficace.⁶

CONCLUSIONS

Quo vadis Liberia?

Il semble que la politique économique du Liberia soit orientée vers le passé, qu'elle vise à rebâtir une structure similaire à celle d'avant la guerre au lieu de créer quelque chose de différent ou de mieux. Ceci risque d'enfermer l'économie du pays dans un équilibre de faible productivité sujet à des cycles d'expansion et de contraction au gré des marchés de matières premières. Donner la priorité au développement d'une industrie agricole transnationale au détriment d'une recherche de gain de productivité pour le secteur agricole dans son ensemble et d'un soutien aux petits producteurs nationaux et aux entreprises locales, créera probablement un secteur rural inefficace et vorace en capitaux,

incapable de produire des moyens de subsistance appropriés pour les masses de population rurale. Ainsi, les faibles dépenses du gouvernement au profit de l'agriculture, bien en dessous de l'objectif de 10% convenu à Maputo, et la manière dont il néglige en général le développement rural, sont un sujet de préoccupation.

Depuis les années 1980, les BMD ont annoncé des dizaines de fois que les économies africaines sont sur le point de prendre un tournant, prêtes à traduire leur richesse naturelle en un changement structurel et un développement économique durable. Ceci ne s'est jamais produit. Même le Botswana, icône africain du « miracle de la croissance » –le réinvestissement dans l'éducation des revenus tirés de ressources naturelles bien gérées– n'a pas réussi sa transformation structurelle, ni même la diversification ou la modernisation structurelle de son économie. Le fait que ceci ne se soit pas produit signale une conception erronée, profondément ancrée, des relations entre richesse naturelle et développement économique à long terme, et des dynamiques propres à cette transition. Il n'y a aucune raison de penser que la politique économique libérienne visant à augmenter la dépendance à l'extraction des ressources naturelles, à la production agricole industrielle, aux exportations de matières premières, ni la foi du gouvernement dans les bienfaits de l'industrie extractive/de denrées transnationale, vont briser ce moule de façon à mettre le Liberia sur le chemin d'un développement économique durable, et encore moins partagé.

De nombreuses pistes signalent le besoin de diversifier l'économie libérienne pour aller vers une manufacture à valeur ajoutée, plutôt que de rebâtir une économie centrée sur l'extraction, la production et l'exportation de quelques denrées. Cela peut sembler contraire aux instincts premiers, mais la meilleure chance pour le Liberia de réussir sa transition, comme le démontrent les économies qui y sont parvenues avec succès, est d'orienter sa politique économique de façon à générer des gains drastiques de productivité dans les exploitations agricoles des petits agriculteurs et des familles, au-delà de l'autosuffisance alimentaire, pour produire un surplus exportable et amorcer une industrie manufacturière tournée vers l'exportation. Les faits démontrent également que le gouvernement serait bien avisé de façonner les marchés pour qu'ils servent les objectifs de développement, de diriger des flux de capitaux vers ces objectifs, de fournir des incitations financières en faveur des gains de productivité, de l'innovation et de la performance exportatrice, et de nourrir et protéger l'industrie nationale naissante durant les premières phases avant de l'exposer de front à la concurrence mondiale.

Au vu des faits, on peut dire que l'échec du développement rural, qui produit une main d'oeuvre à bas coût et une sous-valorisation des actifs ruraux tels que la terre, est un prérequis de l'émergence d'une industrie agricole transnationale dominante. Ainsi, le Liberia serait mieux avisé d'adopter et d'adapter les politiques économiques appliquées en Chine, à Taïwan, au Japon et en Corée du Sud au cours des premières étapes de leur développement économique, plutôt que de suivre les politiques adoptées par l'Indonésie et le Brésil, les « faux prophètes » de la croissance.

Le Liberia est-il condamné au sous-développement ?

Le déclin économique de la région subsaharienne entre les années 1980 et les années 2000 (voir Graphique 28) a donné lieu à l'hypothèse d'un « Échec chronique de la croissance économique africaine » (Collier & Gunning, 1999) ou encore à la « Tragédie de la croissance africaine » (Sachs & Warner, 1997). Les arguments qui sous-tendent ces hypothèses reposent sur l'idée que le sous-développement de l'Afrique est structurel, voire qu'il découle carrément de sa géographie, de son histoire ou de sa culture, au choix selon la préférence des auteurs. De nombreuses variables ont été mises en corrélation avec le déclin économique de la région et interprétées comme en étant la cause.

ENCADRÉ 1 : REVENU NATIONAL VS. PIB

Le concept de revenu national, défini comme la somme de tous les revenus disponibles aux résidents d'un pays, est étroitement lié au concept de PIB, qui se définit comme la valeur de tous les produits et services produits sur le territoire d'un pays. Cependant, il y a des différences importantes entre ces deux concepts. Pour extraire le revenu national du PIB, on doit soustraire d'abord du PIB la dépréciation du stock de capital d'un pays pour calculer le produit intérieur net (en général 90% du PIB environ). Ensuite, il faut soustraire le revenu net payé aux investisseurs étrangers. Il s'ensuit qu'un pays dont les entreprises et actifs sont la propriété d'investisseurs étrangers peut avoir un PIB élevé mais un revenu national beaucoup plus réduit. Inversement, un pays qui possède une large part d'entreprises et d'actifs étrangers peut générer des niveaux de revenu national largement supérieurs à son PIB. Les faits historiques montrent que les économies ayant une part élevée d'investissement étranger par rapport à l'investissement national ne peuvent se maintenir qu'à travers des systèmes de domination politique sur le long terme, comme c'était le cas durant l'époque coloniale.

Selon l'analyse de l'économiste français Thomas Picketty, présentée dans son best-seller « Le capital au XXI^e siècle » (2014), aucune des économies asiatiques qui se sont rapprochées des économies développées d'Occident ces dernières années n'a bénéficié de grands investissements étrangers. En fait, toutes ces économies ont financé d'elles-mêmes les investissements nécessaires dans le capital physique et humain, initialement à travers le surplus généré par les petits exploitants agricoles dans le secteur rural. Inversement, les économies bâties sur l'investissement étranger ont eu moins de succès, notamment du fait qu'elles ont eu tendance à se spécialiser dans des domaines sans grandes possibilités de développement futur, et parce qu'elles ont été sujettes à une instabilité politique chronique.

D'après Picketty, une des raisons de cette instabilité politique chronique est la récurrente, presque irrépressible, demande sociale d'expropriation, qui augmente en fonction de la part d'actifs nationaux cédés à la propriété étrangère. Ces pays tendent à se voir piégés dans une alternance entre gouvernements révolutionnaires, qui ont en général peu de succès dans l'amélioration des conditions de vie de leurs citoyens, et des gouvernements dédiés à la protection des propriétaires existants, qui préparent ainsi le terrain pour la révolution suivante.

Il est clair que la participation à l'économie mondiale n'est pas négative en soi, et que l'autarcie n'a jamais réussi à promouvoir quelque prospérité que ce soit. Les pays asiatiques qui ont dernièrement rattrapé le reste du monde ont clairement bénéficié de leur ouverture aux influences étrangères. Mais ils ont tiré beaucoup plus de profit des libres marchés de produits et de services, et de termes de l'échange avantageux, que du libre flux de capitaux.

De nombreuses études démontrent que les bienfaits du libre commerce viennent principalement de la diffusion des connaissances et des gains de productivité rendus nécessaires par l'ouverture des frontières, et non des gains statiques associés à la spécialisation (par exemple, provenant de larges investissements étrangers dans des plantations industrielles ou dans l'exploitation de ressources naturelles), qui s'avèrent plutôt modestes. Autrement dit, les pauvres rattrapent les riches dans la mesure où ils atteignent le même niveau de savoir-faire technologique, de compétence et d'éducation, et non pas en devenant la propriété des investisseurs étrangers. La diffusion des connaissances dépend de la capacité du pays à mobiliser des financements et à créer des institutions qui encouragent de larges investissements dans l'éducation et la formation de la population, tout en garantissant un cadre juridique stable sur lequel peuvent s'appuyer de nombreux acteurs économiques. Elle est donc clairement associée à l'existence d'un gouvernement efficace et légitime. Posées de manière concise, telles sont les principales leçons que l'Histoire enseigne sur la croissance mondiale et les inégalités internationales.

La présente analyse a déjà révélé l'une des faiblesses majeures de ces hypothèses. Au cours des décennies 1960 et 1970, le revenu par habitant dans la région a augmenté de façon stable à un taux moyen d'environ 1,6% par an. Assurément, il ne s'agit pas du « miracle » de croissance façon asiatique, mais c'est néanmoins un taux de croissance parfaitement concordant avec les premières phases du développement économique. La plupart des économies à revenu élevé d'aujourd'hui ont eu des taux de croissance similaires durant les phases initiales de leur industrialisation (1820 – 1913). Si les facteurs structurels constituaient vraiment des obstacles infranchissables, ni le Liberia ni le reste de la région n'auraient dû afficher de croissance au cours de cette période.

En bref, il n'y a jamais eu d'« échec chronique de la croissance » ni de « tragédie de la croissance » causé par des handicaps structurels. Lorsque l'on élargit l'horizon temporel de l'analyse –du trafic d'esclaves dans le royaume/colonie de Dahomey à la croissance poussée par la ruée aux diamants au Botswana, en passant par le boum du cacao en Côte-de-l'Or et celui du cuivre dans la Zambie postcoloniale– on constate que les périodes régionales de croissance et de décroissance sont étroitement liées aux volumes et aux prix du commerce des denrées et matières premières.

Indépendamment de la solidité ou la faiblesse spécifique à tel ou tel argument relatif à des paramètres structurels, qui sont tous plus fascinant les uns que les autres, ils ont tous une faiblesse commune : le fait d'admettre comme point de départ que l'existence de handicaps structurels détermine par avance les résultats.

L'histoire des économies du monde montre pourtant que les limitations structurelles ne font pas définitivement obstacle au développement économique. Tous les handicaps structurels dont souffre l'économie libérienne –géographiques, historiques ou institutionnels– ont déjà été affrontés et dépassés par d'autres économies. Les faits indiquent que le développement économique n'est pas une question de destin, mais une affaire de choix et de pragmatisme, où il faut se garder de suivre tout dogme imposé de l'extérieur. En fin de compte, il s'agit de prendre les bonnes décisions et, ensuite, de les mettre en oeuvre.

¹ CLUA. 2013. Support for the development of a private sector engagement strategy for Indonesia.

² Rabah Arezki, Kaddour Hadri, Prakash Loungani, Yao Rao. 2013. Testing the Prebisch-Singer Hypothesis since 1650: Evidence from Panel Techniques that Allow for Multiple Breaks. Document de travail du FMI.

³ BAD, OCDE, PNUD, CEA-ONU. 2014. Transformation structurelle et ressources naturelles. Perspective économique en Afrique 2013.

⁴ La révolution industrielle de l'Angleterre (1700 à 1850) s'est bâtie sur une révolution agricole. Ce fut l'arrivée d'un légume modeste et peu remarquable, le navet, qui généra une formidable poussée de la productivité agricole par le biais d'une modification à peu de frais dans la rotation des cultures. De façon similaire, la révolution industrielle allemande correspond à l'arrivée de la patate. La majeure partie de l'industrialisation asiatique a suivi une explosion des gains de productivité du riz, du blé et d'autres cultures alimentaires. À noter : les cultures qui ont poussé la productivité et permis à la fois un surplus et l'industrialisation se caractérisaient par leur faible demande en capitaux, leurs formidables gains de productivité et de courtes périodes de rotation, c'est-à-dire, des caractéristiques opposées à celles du palmier à huile.

⁵ La taille moyenne d'une exploitation de riz au Japon est de 1,2 ha, avec 88% des exploitations en dessous des 2 ha, et de 1,05 ha en Corée du Sud, avec 92% des exploitations en dessous des 2 ha (Eastwood et al., 2004, Volume III du Handbook of Agricultural Economics, Université de Sussex).

⁶ Pour une discussion plus approfondie sur le sujet, nous recommandons l'ouvrage "How Asia Works" de Joe Studwell (2013).



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org