



Cahier de recherche 06-07
Continentalisation
ISSN 1714-7638

**LA POLITIQUE COMMERCIALE DU PÉROU :
DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE AU LIBRE-ÉCHANGE
AVEC LES ÉTATS-UNIS**

1^{ère} partie

La dépendance envers le modèle exportateur primaire

JEAN-PAUL CALERO



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

MAI 2006

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

L'économiste Raúl Prebisch tient une place importante dans la vision du développement latino-américain. Ce dernier a dans les années 1930 théorisé les difficultés économiques du sous-continent (Prebisch, 1959). Les économies latino-américaines sont dépendantes d'exportations de matières premières. Tournées vers l'extérieur, elles souffriraient donc de surcroît, comme toutes les économies de la périphérie présentant les mêmes caractéristiques, d'un autre problème lié à la détérioration des termes de l'échange sur les marchés internationaux. Se démarquant des analyses traditionnelles centrées sur les élasticités de l'offre et de la demande, sans les rejeter pour autant, Prebisch (et Singer) (développera) une théorie originale en recherchant dans les structures mêmes des marchés l'origine du phénomène. Plus précisément, celui-ci opposera le caractère concurrentiel et instable des marchés de matières premières au caractère oligopolistique des marchés de produits finis. Avec le résultat, (1) que les gains de production se traduiraient dans un cas par une baisse des prix et de l'autre par des profits et des salaires plus élevés, et (2) que, pour compenser les transferts de revenus par les prix, les pays de la périphérie n'auraient d'autre choix que d'exporter plus, ce qui aurait pour effet d'accentuer davantage encore la détérioration des termes de l'échange. Loin de favoriser le développement, le commerce viendrait, au contraire, creuser davantage la fracture entre un centre où l'économie est intégrée et la croissance autoentretenu et où les prix sont «administrés», et la périphérie où l'économie est duale, l'économie instable et où les prix sont soumis aux aléas de la concurrence. A partir de cet élan théorique, Prebisch et beaucoup d'autres avec lui allaient (1) repenser la place de l'État dans l'économie, (2) proposer la mise en place de politiques industrielles de substitution des importations (ISI), (3) favoriser la coopération régionale dans le cadre de projets d'intégration, et (4) revendiquer un nouvel ordre international.

La voie choisie a donné des résultats mitigés et finira dans la crise de la dette (Salama, 1991). Après une forte ouverture vers le néolibéralisme, qui a entraîné certains résultats à court terme, les pays d'Amérique latine se retrouvent de nouveau face au problème de la transition d'une économie de ressources à une économie industrialisée et, avec celui-ci est reposé le dilemme de la voie à suivre (Rodrick, 2005). Nous nous proposons dans les pages qui suivent d'étudier le cas du Pérou, exemplaire à plus d'un égard.

L'histoire économique et commerciale du Pérou peut être divisée en trois grands périodes. La première va de l'Indépendance de 1821 jusqu'aux années 1960; durant cette période, le pays va connaître un modèle de développement basé sur l'exportation de matières premières et le libre-échange sera la règle à l'exception des brèves périodes de 1828-1848 et de 1919-1930. La seconde phase est marquée par une montée du nationalisme économique; elle court de la fin des années 1960 à celle des années 1980. Cette période est caractérisée par un régime militaire qui mettra en place de lourdes barrières tarifaires afin d'assurer une industrialisation rapide par la substitution d'importations. La dernière va des années 1990 à aujourd'hui et marque un retour vers le modèle de développement économique basé sur l'exportation de matières premières dans un contexte d'ouverture commerciale. Nous centrerons particulièrement notre analyse sur les deux dernières périodes. Quelques pages seront cependant dédiées à la période antérieure à 1960 afin d'établir des parallèles, mais sans pour autant avoir la prétention d'un travail historique qui dépasserait le cadre de ce cahier de recherche. Nous voulons surtout insister sur le caractère tardif de l'industrialisation par substitution aux importations au Pérou, revenir sur les causes de son échec (Partie II), et recadrer dans son contexte le modèle actuel, centré sur les exportations de ressources naturelles, non sans souligner sa dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs et l'illusion de richesse actuelle.

INCURSION DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE DU PÉROU AVANT 1960

La problématique de la dépendance aux exportations de matières premières a été présente dès l'indépendance du pays en 1821. A l'époque, un conflit opposait les grands agriculteurs (*caudillo*) du nord aux grandes corporations de métiers de la capitale (Gootenberg, 1991). Avec l'effondrement du joug espagnol et de ses marchés, le pays devait réorienter son économie. Le sud du pays, dont l'économie gravitait autour de la ville d'Arequipa, fournissait l'Angleterre en nitrate, coton et laine de camélidé. Le nord du pays exportait alors du sucre et du rhum au Chili, qui exportait en contrepartie du blé. De son côté, Lima et ses nombreuses guildes d'artisans voyaient d'un très mauvais œil la pénétration des produits de l'Empire britannique et des États-Unis. Les *caudillos* du nord et les corporations de métiers de Lima formeront une alliance afin de mettre en place ce qui deviendra une des périodes les plus protectionnistes de l'histoire du pays (1828-1848) (*ibid*, chap III).

Héritage de l'Empire colonial, Lima est le centre politique, commercial, industriel mais aussi portuaire de la nouvelle nation ainsi que le siège d'une élite métisse aux prétentions nationalistes. Celle-ci met alors en place toute une série de mesures tarifaires. Les tarifs seront relevés, à l'avantage des industries de la capitale alors que les produits des régions subissent des réductions tarifaires. Ces baisses viendront de la vente de concessions d'importation aux marchands étrangers afin de gonfler les caisses de l'État. Mais aux nouveaux tarifs douaniers suivront les rétorsions commerciales de l'Angleterre qui, en limitant l'exportation des produits régionaux, mèneront au soulèvement des *caudillos* du sud et du nord du pays qui demanderont maintenant l'ouverture commerciale du pays. Le pays entrera en guerre civile (1841-1844). Le nouveau chef de l'État, le militaire Ramón Castilla, confronté aux risques d'éventuelles sécessions, va favoriser une formule de compromis : le libre-échange en contrepartie du monopole exclusif du guano sur tout le territoire national

pour l'État¹. Si ce produit a servi de véritable «Léviathan national», comme le souligne ironiquement Paul Gootenberg, c'est parce que les droits sur l'exploitation de cette ressource vont, à eux seuls, représenter pendant trente ans (1840-1870) 75 % du budget de l'État et près du deux tiers des exportations, tout en permettant au Pérou de devenir le premier créancier de la Banque d'Angleterre (jusqu'en 1850) (ibid, p.132-135). Le guano permettra même de supprimer en 1845 le raciste impôt sur l'Indien alors majoritaire dans le pays. Ce produit sera cependant remplacé progressivement dès 1870 par des engrais chimiques en Europe, causant une véritable catastrophe économique².

Une seconde expérience de protectionnisme sera mise de l'avant de 1919 à 1930 sous la présidence de Leguía dans le cadre du mouvement *civiliste*. Le pays exporte alors principalement des produits de l'agro-élevage et de l'exploitation minière mais certaines industries de confection (textile, chaussure, chapeau, cigare, savon, papier) ainsi que certains produits alimentaires transformés (biscuits, pâtes, chocolat, bière, eau gazeuse) émergent. En 1914, les industriels, soutenus par le gouvernement, obtiendront certaines augmentations de tarifs douaniers afin d'attirer les capitaux étrangers. Les exportations traditionnelles seront aussi taxées afin d'enrayer la crise des finances publiques liée à la dépréciation de l'argent³. Mais pour l'historien Pablo F. Luna, l'augmentation des tarifs douaniers dans la période 1919-1930 reste faible car ces derniers :

«(...) concernaient des activités liées, d'une manière subordonnée, aux excédents de la production d'exportation, aux intérêts locaux et fiscaux, et dans les années vingt au programme de travaux publics de construction immobilière mis en place par le "*Leguista*". Le tarif douanier n'était pas devenu un instrument de politique économique pour encourager la production intérieure, et ceci malgré les discussions de 1919 » (Luna, 1994)

Ainsi, l'économie péruvienne restera dépendante d'exportations de matières primaires dès le milieu du XIX^{ème} siècle (Sheahan, 1999, p. 40). Ces dernières furent dominées par deux secteurs : l'agriculture (café, sucre, coton), soutenue par une puissante

¹Le guano est formé par les excréments d'oiseaux marins accumulés sur les îles côtières. Découvert en 1830-40, il sera rapidement exporté pour être utilisé à titre d'engrais préindustriel dans le reste de l'Europe Occidentale.

²Notons aussi qu'avec la défaite de la Guerre du Pacifique (1879-1883), le Pérou va perdre une partie du sud de son territoire et du même coup une partie de son guano ainsi que des gisements importants de nitrate et de salpêtre qui feront la richesse du Chili pendant une longue partie du XIX^{ème} siècle. De plus, une partie de la production sera allouée aux créanciers étrangers qui avaient financé le conflit.

³Métal servant comme monnaie nationale à l'époque.

oligarchie agraire, et l'industrie extractive (ressources pétrolières et minières) qui sera rapidement sous la domination d'investisseurs étrangers nord-américains dès le début du siècle (Thorp et Bertram, 1978, p. 142, Cotler, 1978, Ch.6, Durand, 1990). La grande diversité des ressources naturelles a cependant longtemps assuré des revenus suffisants faute de politique industrielle, comme le souligne John Sheahan :

«The high rate of growth during much of its early history was due mainly to success in progressively diversifying the country's range of natural exports: from gold and silver to guano to copper and oil, to cotton, rubber, sugar, and spectacularly in the 50s, fish meal. » (Sheahan, 1999, p. 12).

Résultat de ce modèle économique, la politique commerciale restera fondamentalement libérale. L'économiste Jorge Rojas souligne que le Pérou n'appliquera de contrôle de change qu'à partir de 1945 soit très tardivement comparativement à onze autres pays d'Amérique latine qui réagiront très vite face à la fermeture des marchés internationaux liée à la crise des années 1930 (Rojas, 1995, p. 24). Le pays gardera aussi un tarif douanier extrêmement bas. De la crise des années 1930 aux années 1950, le tarif moyen sera d'environ 15 % (Berry, 1991, p. 34). En 1950, le tarif douanier moyen atteindra 21 %, mais demeure bas si nous le comparons à celui des douze plus grands pays d'Amérique latine (Rojas, 1995, p. 23). Cette augmentation sera la résultante d'une brève expérience d'intervention économique dans les années 1945-1948 sous le gouvernement de Bustamante (Dabène, 1999, p.80)⁴. Les restrictions quantitatives sur les importations seront quasiment absentes durant la période 1930-1950 (ibid., p. 24). La faiblesse relative des protections douanières péruviennes est aussi confirmée par les travaux récents de Coatsworth et Williamson sur l'analyse des tarifs douaniers en Amérique latine et leur comparaison par pays pour la période 1870-1940 (Coatsworth et Williamson, 2004, p. 211).

Dans ce cadre, il n'est pas surprenant de ne voir apparaître les politiques d'ISI que très tardivement au Pérou, soit au milieu des années 1960, alors que tous les grands pays d'Amérique latine ont déjà amorcé ce processus depuis vingt, voire même trente ans. Le

développement industriel a aussi été retardé par l'absence de politiques interventionnistes (Thorp & Bertram, 1978, p. 119, p. 142). Deux facteurs expliquent cette absence : la domination de deux puissantes oligarchies exportatrices, l'oligarchie terrienne exportatrice de la *costa* et les *hacendados* traditionnels de la *sierra* (caciques) d'une part, et le poids des grandes firmes étrangères dans les secteurs miniers et pétroliers d'autre part (Cotler, 1978, p. 399. Durant, 1990, p. 899). L'économiste Jorge Rojas résume les sources du profond libéralisme de la politique commerciale qui va durer jusqu'aux années 1960 :

«La relative diversification des exportations, l'influence profonde et décisive jusqu'à la fin des années 1960 d'une puissante élite exportatrice dans la vie économique du pays, le manque de préparation de l'État pour appliquer des politiques protectionnistes et d'industrialisation (qui se mettaient déjà en marche dans d'autres pays de la région) et les mauvaises expériences interventionnistes des années 1920 et de la période 1945-1948 sont les raisons qui expliqueraient la longévité du libéralisme économique dans notre pays. (Traduction libre) (Rojas, 1995, p.34)».

Le pays n'échappera cependant pas aux chocs des effondrements successifs des prix des matières premières qui déstabilisent les revenus de l'État et engendrent une extrême inégalité économique (Berry, 1991)⁵. L'État restera pendant très longtemps anémique sous la domination d'une oligarchie conservatrice qui privatisera la fonction publique comme le souligne David Scott Palmer :

« Partly due to the failure of any reformist party to come to power before the 1960 and partly because of the high concentration of power and wealth in Peru, the size and scope of the government remained small. Only about 6 % of the labour force was employed by the government up to that time, and in most years public investment was less than 2 % of the GNP. Taxes were collected by a private institution until 1964 and most public utilities remained in private hands until the 1970. Even some public institution, such as the Central Bank and the industrial and agricultural banks, were heavily represented on their board. » (Palmer, 1983, p .43).

L'inégalité dans la répartition des terres entre une oligarchie rentière et une masse de paysans pauvres était aussi un problème. En 1968, régnait une situation quasi «féodale» :

⁴ Ce gouvernement, élu démocratiquement avec l'appui de la gauche de l'APRA (Alliance Populaire Révolutionnaire Américaine), sera écarté du pouvoir par un coup d'état militaire soutenu par l'oligarchie terrienne.

0,4 % des propriétaires terriens contrôlait 75,9 % des terres alors que 83,2 % des petits propriétaires se partageaient 5,5 % des terres les plus médiocres (Labrousse, 1995, p. 1145).

Le pays deviendra aussi totalement dépendant des capitaux étrangers pour son développement (Sheahan, 1999, p. 13). Julio Cotler souligne qu'au Pérou la domination des capitaux d'origine nord-américaine, tels ceux de la Cerro de Pasco Cooper Corporation ou de l'Imperial Petroleum Corporation, filiale de l'empire Rockefeller, est extrêmement forte dans les années 1960. En 1965, 47 % des exportations sont contrôlées par des intérêts nord-américains, lesquels contrôlent toute la production de fer et de pétrole, 88 % du cuivre, 67 % du zinc, 50 % du plomb et de l'argent extraits. La situation est presque identique, mais à moindre échelle, dans le domaine agro-alimentaire : 30 % de la pêche, 23 % de la production de sucre et 7 % du coton sont contrôlés par des intérêts nord-américains. La production de coton sera contrôlée à 83 % en 1968 (Cotler, 1978, p. 275-276). En 1968, le tiers de la production industrielle est contrôlée par des entreprises étrangères. Les exportations du pays se décomposent comme suit : produits miniers et pétrole, 49,4 % (incluant le cuivre, 24 %); pêche, 26,5 %; produits agricoles (coton surtout), 19,6 %, (Suárez, 1992, p.82).

Les limites du modèle exportateur primaire sont cependant atteintes avec la crise des années 1960. Deux événements ont entraîné la remise en question du modèle ISI (1) la détérioration des termes de l'échange des matières premières (coton, plomb zinc, café) et (2) la lourde dépendance du Pérou envers les importations de biens industriels (Thorp et Bertram, 1978, p. 134, Rojas, 1995, p. 50). Ces deux éléments entraîneront un déficit de la balance commerciale mais aussi de celle des paiements à cause des fortes sorties de capitaux vers l'étranger (Rojas, 1995, p. 40-41).

Parallèlement aux problèmes économiques, des mouvements sociaux vont apparaître. Un nouveau cycle de révolutions émerge alors en Amérique latine pour obtenir le renversement accéléré des oligarchies foncières et des intérêts capitalistes au pouvoir. En 1968, l'armée prend le pouvoir pour parer l'entrée de la gauche révolutionnaire péruvienne.

⁵Cette structuration économique favorisa ainsi la montée de la gauche révolutionnaire du parti politique APRA, depuis les années 1930, bien qu'il fut constamment mis à l'écart par les militaires. (Cotler, 1978, Ch.5)

DE L'ISI AUX PREMIÈRES RÉFORMES NÉO-LIBÉRALES (1963-1990)

L'effort d'industrialisation sous l'axe de l'ISI (industrialisation par substitution des importations) débute officiellement avec l'arrivée au pouvoir du régime militaire du Général Velasco Alvarado en 1968. Un nouveau rôle sera attribué à l'État dans le développement économique. La mise en place de l'ISI pour la période 1963 à 1990 est pourtant sujette à débat. Pour John Sheahan, cette période serait celle de la mise en place d'un État développementaliste, visant le développement industriel (Sheahan, 1999, Ch.7). Pour Félix Jiménez, le Pérou n'appliquera pas réellement une politique cohérente d'ISI car pour ce dernier : 1) l'ISI a été appliqué sporadiquement à partir de 1968 par les différents gouvernements et 2) le pays ne développera jamais une réelle base industrielle capable de produire des biens en capital, des intrants industriels et des produits de haute, Jiménez, 2000a.

L'instabilité des politiques économiques durant la période 1963-1980

L'entrée de militaires de gauche (un des rares cas en Amérique latine à cette époque) marquera le début d'une série de mesures économiques profondes contrastant avec la timidité des mesures prises par le gouvernement précédent de Belaúnde Terry (1963-1968) (Rojas, 1995, Ch.2). Le nouveau régime militaire cherchera avant tout à éliminer les anciennes structures de domination accusées de déstabiliser le pays. Dans le contexte de la guerre froide, la conception de la sécurité nationale des militaires péruviens reposera sur l'idée que le pouvoir n'est pas dans les institutions politiques, mais dans les *latifundia* exportatrices, les banques et les compagnies américaines (Cotler, 1978, p. 323). Pour les militaires, la sécurité nationale devrait passer par l'autonomie de l'État et impliquaient les réformes économiques nationalistes (Palmer, 1983 p. 48).

Les réformes vélasquistes suivront quatre axes principaux :

- 1) La réforme agraire. Complétée en 1972-1973, elle touchera près de 39,7 % des terres cultivables du pays (Revesz, 1991, p. 10). L'objectif sera :

« (...) redonner la terre aux paysans tout en favorisant la création d'entreprises associatives, dont le régime interne devait être l'autogestion, alors que les crédits de production et les circuits de commercialisation devaient être guidés par l'action de l'État afin de permettre l'approvisionnement des villes et de l'industrie (Revesz, 1991, p. 5). »

- 2) Les nationalisations. Le gouvernement s'appropriera les industries minières et pétrolières ainsi que de celles des produits maritimes et créera de nombreuses entreprises d'État (Centromin, Minero-Perú, Tintaya, Hierro-Perú, Petroperú, Pesca-Perú) en plus de s'insérer dans divers secteurs dits «stratégiques» (ciment, papier, banque, import-export) où l'État aura une forte participation (Suárez, 1992, p. 84).

- 3) Le développement des infrastructures publiques. Les militaires se lanceront dans des mégaprojets, comme par exemple la construction d'un oléoduc transandin devant transporter le pétrole du Nord du pays vers la côte. Évalué à 350 millions de \$US, il en coûtera finalement 800 millions. Au niveau agraire, mentionnons le colossal projet d'irrigation de Majes qui visait à amener les eaux de la région d'Arequipa jusqu'à la côte désertique. Ce projet ne sera pas achevé sous le gouvernement militaire. Si son coût projeté était de 170 millions de \$US, il atteindra 2,5 milliards de \$US en 1984. (Suárez, 1992, p. 77-78).

- 4) L'établissement d'une politique d'ISI. Cette dernière sera lancée afin d'assurer la «sécurité nationale» du pays par la réduction de la dépendance économique et ce, en collaboration avec le développement du processus andin d'intégration lancé en 1969. Comme le souligne David Scott Palmer:

«[...] national security in terms of national development was to eliminate dependency. This was to be accomplished through a combination of a more assertive foreign policy, more active industrialization, strong support of an Andean Common Market, and much tighter restrictions on foreign investments. The public sector would expend as necessary to advance

the steps seen as required towards the dependency elimination goal. ». (Palmer, 1983, p. 48-49).

Dans cette optique, une nouvelle politique commerciale favorisant le développement industriel et la diversification des exportations sera adoptée, laquelle passera par : 1) une forte augmentation des barrières tarifaires jumelée à des mesures de restriction d'importations à travers un système de licences et de quotas, et 2) la promotion des exportations par la mise en place de programme de crédit à l'exportation pour les produits non traditionnels, tels le *FENT* (Fonds d'exportations non traditionnel) et le *CERTEX* (Certificat de remboursement d'impôts à l'exportation)⁶ (Rojas, 1995, Ch.3).

Cet élan de réformes sera cependant rapidement stoppé par la forte montée de la dette publique et le pays deviendra un habitué du Club de Paris (Palmer, 1983, p. 50). Les nationalisations et les grands projets d'expansion du secteur public coûteront cher et le manque de capacité de gestion de l'État s'exprimera à travers l'émergence de lourds déficits dans les entreprises publiques, qui augmenteront également la dette publique (Fitzgerald, 1976, p. 47-54). À cela s'ajoutent l'échec de la politique pétrolière qui devait assurer l'autonomie financière de l'État (Hamilton, 1981, p. 319) et le doublement des dépenses militaires passant de 23 % du budget en 1968 à 40 % en 1977 (Kuszinsky, 1981, p. 9). Enfin, il est important de souligner que la réforme velasquiste sera aussi empreinte d'un haut contenu idéologique. Le gouvernement visera une «socialisation du capital productif» par le renforcement du pouvoir des employés au sein de la gestion des entreprises privées, causant ainsi des tensions avec le patronat. (Cotler, 1978, Ch.7). Les difficultés économiques du pays vont entraîner de nouvelles réformes.

La Contre-réforme : Belaúnde Terry, les premières réformes néolibérales (1980-1985)

La contre-réforme libérale arrive peu de temps après la chute du gouvernement militaire de Velasco alors aux prises avec de graves problèmes de santé. Son successeur, le général Morales Bermúdez, poussé par les crédateurs internationaux, amorcera un processus

d'ouverture économique, en plus de limiter la réforme agraire et l'appui aux agriculteurs. Ce ne sera cependant qu'avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement civil de Belaúnde Terry (1980-1985) que la contre-réforme commencera réellement. Plusieurs raisons expliqueront le renversement du modèle d'ISI moins de quinze ans après sa mise en place.

- 1) L'impératif de stopper l'accroissement de la dette publique. La nouvelle administration cherchera à réactiver l'économie en accordant ses politiques avec celles du FMI afin d'appliquer une politique de « bon payeur » (Wise et Pastor, 1992, p. 86). Cet élément limitera de facto l'action de l'État dans l'économie.
- 2) Les réformes économiques néolibérales radicales « à la chilienne » sont alors très bien vues au sein des institutions financières internationales. D'anciens économistes et technocrates chassés par les militaires ou provenant directement d'institutions financières internationales, tous rompus aux enseignements de la théorie néoclassique de l'École de Chicago, seront chargés d'appliquer ces réformes (Conaghan et *al.*, 1990, Wise et Pastor, 1992).

Les réformes économiques seront axées sur trois éléments : la baisse des barrières tarifaires, les privatisations et une politique de restriction monétaire (Wise et Pastor, 1992, p. 87-90). Ce programme économique reposera sur l'idée que l'investissement privé, durement affecté par les politiques des militaires, ainsi relancé. La réactivation du secteur primaire exportateur passera de son côté par les privatisations, de fortes réductions des taxes sur les exportations et le développement d'infrastructures de transport mis en place à cet effet. En contrepartie, durant cette période, les crédits aux exportations non traditionnelles⁷ seront quasiment éliminés (Rojas, 1995, Ch.4).

Ces réformes buteront cependant rapidement sur la crise mondiale des années 1980 et n'aboutiront pas aux résultats escomptés. Bien qu'il semble qu'aucun programme

⁶ En espagnol, le «Certificado de reintegro tributario a las exportaciones».

⁷ Par exportations traditionnelles, on entend au Pérou les exportations agricoles primaires (coton, café, sucre), les produits non transformés de la pêche traditionnelle et les produits extractifs (miniers, pétroliers). Les exportations non traditionnelles sont majoritairement des exportations de produits manufacturiers donc favorisés par l'ISI.

économique n'aurait pu réellement faire face à la crise, il est évident qu'une libéralisation aussi radicale n'était pas souhaitable dans un contexte économique international où le prix des matières premières était en chute (Wise et Pastor, 1992, p. 91). Ces premières réformes néolibérales seront suivies d'une contre-réforme nationaliste.

Retour de l'option nationaliste : le programme hétérodoxe d'Alan García (1985-1990)

L'entrée au pouvoir en 1985 d'un parti de gauche, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), avec à sa tête le jeune Président Alan García constitue un nouveau retournement radical dans la politique économique. La nouvelle administration tente alors de relancer une économie en récession par la mise en place de politiques hétérodoxes similaires à l'ISI et favorisant l'«option internaliste» basée sur le développement de la consommation et l'industrialisation rapide (Paus, 1991). L'entrée de l'APRA se fait avec l'appui des secteurs de l'industrie nationale et des exportateurs non traditionnels qui dépendaient du modèle d'ISI et avaient rejeté les réformes néolibérales du gouvernement précédent (Durand, 1990, p. 906).

Les problèmes identifiés comme prioritaires seront alors la réduction de l'inflation et la reprise de la consommation interne. La diversification des exportations et la substitution efficace des importations sont alors considérées comme des problèmes structureaux à résoudre à plus long terme (Paus, 1991).

Le plan économique mis sur pied d'août 1985 à décembre 1986 visera à réprimer l'inflation par la fixation des prix et le gel du taux de change pour contrôler les coûts des produits importés (Wise et Pastor, 1992, p. 97). Dans une optique de reprise de la demande, le gouvernement favorisera l'augmentation des salaires et la création d'emplois. Cette approche de relance de l'économie, soutenue par des économistes provenant de la CEPAL⁸, considérait que l'inflation des années précédentes était due aux mesures économiques du gouvernement précédent. Le déficit public ne pouvait donc pas, dans l'optique de ces

⁸ L'entrée de l'APRA au Pérou va entraîner le départ des économistes néo-classiques et l'entrée d'économistes de la Commission Économique pour l'Amérique latine (CEPAL) (Paus, 1991, p. 415).

économistes, être un facteur d'inflation (Paus, 1991, p. 415). Dans cette même logique, la baisse des taux d'intérêt et des taxes ainsi que le contrôle du taux de change devaient avoir le même effet. Les fonds publics en crise, une partie des sommes destinées au remboursement de la dette seront alors affectées à la relance de l'économie grâce à l'imposition d'une limite au remboursement des intérêts fixés à 10 % de la valeur des exportations totales du pays. Cette mesure causera des tensions avec le FMI et les divers créanciers du pays.

Ce n'est qu'en 1987 que l'administration García propose de mettre en place une nouvelle politique économique orientée d'un côté vers la lutte contre l'inflation et de l'autre vers la promotion des exportations non traditionnelles et la promotion industrielle (Ibid, p. 425). Durant cette période, le gouvernement favorise de nouveau les programmes de subventions aux exportations non traditionnelles (FENT) et les crédits d'impôt à l'exportation (CERTEX) à travers la création du « Dollar MUC ». Ce programme permettra l'obtention de dollars américains subventionnés à travers des certificats d'exportation.

La crise du gouvernement García, causée par l'hyperinflation, atteint son paroxysme en 1988. L'économie est en déficit alors que les réserves internationales de la Banque Centrale sont au plus bas et les comptes publics en crise (Rojas, 1995, p. 173)⁹. L'inflation va atteindre 2775% en 1989 (Iguíñiz et Nuñez, 1992, p. 41)¹⁰. Au lieu de restreindre l'inflation, le programme d'Alan García l'aura dangereusement accentuée (Paus, 1991, p. 421). Les dollars MUC seront fortement dévalués et le gouvernement mettra fin aux programmes de soutien aux exportations non traditionnelles (Rojas 1995, p. 169). En réponse à la crise, le Président fera machine arrière et imposera un ajustement structurel radical visant une baisse des barrières douanières ainsi qu'une forte dévaluation de la monnaie (Ibid, p. 174).

L'ISI n'aura donc pas été présent de manière continue au Pérou. Elle fut clairement présente de 1968 à 1980, puis en retrait de 1980 à 1985, et de nouveau brièvement réactivée

⁹ À cela il faut ajouter les lourds impacts économiques liés la multiplication des attentats terroristes du Sentier Lumineux qui vont s'intensifier durant la période du gouvernement d'Alan García (Rojas, 1995, p. 185)

entre la fin de 1986 et 1988, au gré des changements politiques du pays et des crises des prix des matières premières. Nous allons à présent nous pencher sur les causes directes de l'échec de l'ISI péruvien.

La fin de l'ISI et de l'industrialisation au Pérou; les causes directes de cet échec

Deux facteurs important expliquent l'échec de l'ISI au Pérou, soit : (1) le problème du financement de l'ISI d'une part et (2) la mauvaise application des politiques d'ISI. Cet échec expliquera l'aspect radical des réformes néolibérales des années 1990.

La faiblesse des exportations primaires comme source de financement durable

L'échec du développement industriel au Pérou vient dans un premier temps du paradoxe du développement industriel dépendant. En effet, le développement d'un modèle d'industrialisation par substitution des importations devait être financé par le secteur primaire exportateur. La mise en place de l'ISI était dépendante de la bonne performance de ce secteur, ainsi que des prix des matières premières puisque le financement reposait, en partie, sur les taxes à l'exportation touchant les matières premières (Cardoso et Fallo, 1978, p. 159, Rojas, 1995, p. 106). L'incapacité du secteur primaire à financer le développement industriel se posera donc comme une première limite dans le cas péruvien.

La mise en place de la réforme agraire n'atteindra pas non plus ses objectifs. Les nouvelles unités de production agricole, sous forme de coopératives contrôlées par des paysans sans expérience de gestion, vont devenir fortement endettées ; acculées à la faillite, elles n'assureront pas l'approvisionnement du marché national et encore moins l'exportation de leur production (Revesz, 1991). Cette tendance sera accentuée par la décision du gouvernement militaire de Morales Bermúdez (1975-1980) de supprimer les programmes de soutien aux jeunes coopératives, laissant place progressivement à un morcellement des terres (Ibid, p.12).

¹⁰ L'hyperinflation va mener à l'effet Oliviera-Tanzi créant une chute des revenus réel de l'état au fur et à mesure ou l'inflation avance.

À l'effet négatif de la réforme agraire sur la chute des exportations agricoles traditionnelles s'ajoute celui du « biais pro-industriel ». Durant l'application de l'ISI, les prix des denrées agricoles seront contrôlés, au bénéfice des consommateurs dans les centres industriels urbains. Ces prix, extrêmement bas, permettront de baisser au maximum les salaires des ouvriers et donc les coûts de production industrielle. À cette politique de contrôle des prix s'ajoutera la faible protection douanière de l'agriculture et la mise en place de crédits à l'importation qui auront comme effet de déprimer le développement agricole. Les agriculteurs ne pouvant plus vivre des produits de la terre, un exode rural très important s'en suivra (Cameron & North, 1998, p. 57). Le tableau 1 montre l'effondrement de l'agriculture exportatrice après la réforme agraire.

Tableau 1
Structure péruvienne des exportations en % du total de 1947 à 1990

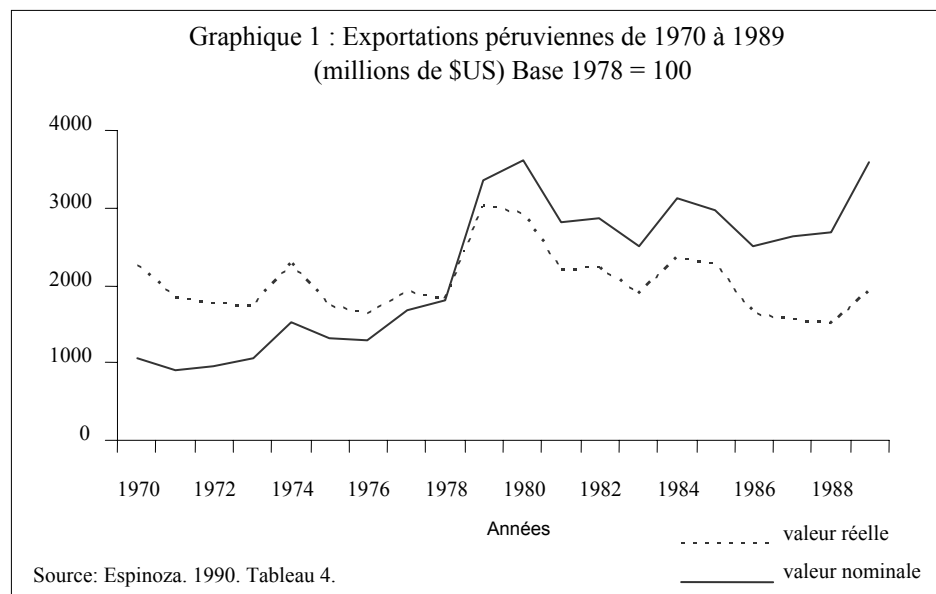
Années	1947-48	1967-68	1977-1978	1985	1990
Produits Miniers	24%	49,4%	52,2%	42,9%	46,5%
Pétroles/dérivés	14,2%	1,2%	3,0%	21,7%	8%
Produits agricoles	52,1%	19,1%	19,6%	7,5%	5,4%
Pêcheries	----	26,5%	10,4%	4%	10,4%
Produits non traditionnels	9,1%	3,8%	14,8%	24%	29,7%

Source : Suárez, 1992, tableau 3

Comme le montre le Tableau 1, c'est du développement du secteur minier exportateur que va dépendre ce financement de l'ISI. Après quelques années d'euphorie, le marché des ressources naturelles va s'effondrer dans les années 1980 : les prix du cuivre, du fer, de l'étain, et de l'aluminium se sont littéralement écroulés alors que ceux du nickel, de l'or, du cuivre, du zinc et du plomb stagneront ou déclinèrent légèrement pendant cette période. Les minerais composent alors près de la moitié des exportations péruviennes (Tableau 1), le cuivre représente à lui seul entre 38 % et 54 % des exportations totales du pays durant la période 1970-1990 (Suárez, 1992, p. 82). Le pays sera touché de plein fouet par la détérioration des termes de l'échange et il y a une corrélation directe entre la crise de

l'économie péruvienne entre 1975 et 1990 et la chute des prix internationaux des métaux selon l'économiste Octavio Suárez (1992, p. 71 ; Iguíñiz et Muñoz, 1992, p. 18).

Le pays avait ainsi à faire face à des problèmes que les autres grands pays d'Amérique latine n'avaient pas eu à subir. En débutant leur processus d'ISI beaucoup plus tôt, ils ont évité l'effondrement des cours des matières premières. Comme nous pouvons le voir sur le graphique 1, pendant vingt ans (1970 à 1989), les exportations du pays ont augmenté en valeur nominale, mais ont, en fait, stagné en valeur réelle à cause de la détérioration des prix sur les marchés internationaux.

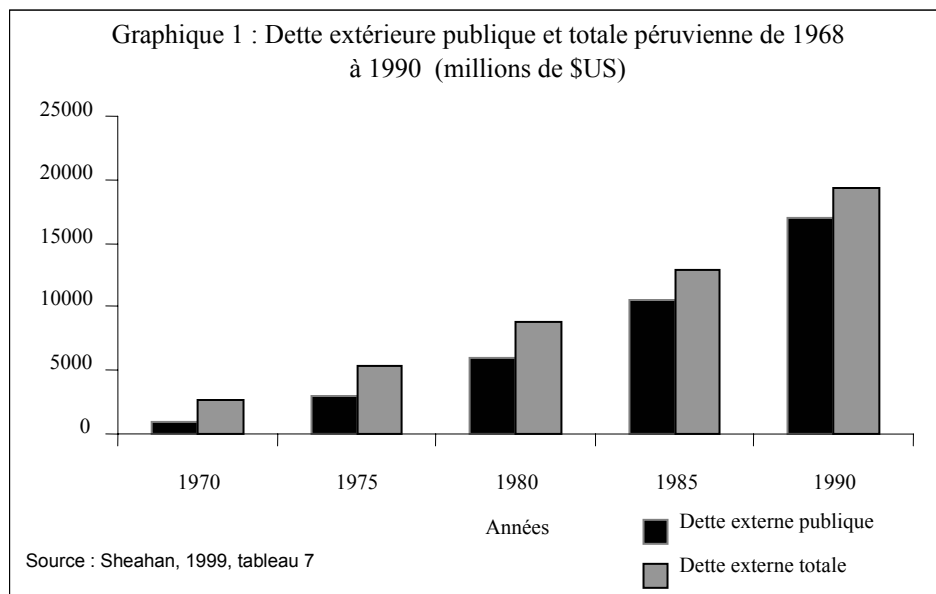


De plus, pour les militaires, l'autonomie financière de l'État devait reposer sur l'exportation de pétrole nouvellement nationalisé. Mais la production n'augmentera pas et il semble que ces derniers n'avaient pas envisagé d'autres sources de financement viables à court terme (Hamilton, 1981, p. 319). Le tableau 1 souligne la faiblesse des exportations pétrolières, surtout de 1967 à 1978. Finalement, les exportations de poisson prendront le relais des exportations agricoles mais le phénomène climatique El Niño rendra ces exportations très instables. Dans ce contexte, il est évident que les exportations n'ont pas généré les devises nécessaires au développement du secteur industriel (Iguíñiz et Muñoz,

1992, p. 15). L'éphémère augmentation des prix des minerais observée de 1979 à 1981 ne profitera même pas au modèle d'ISI puisqu'elle servira de justification au gouvernement de Belaúnde Terry pour initier les nouvelles réformes néolibérales (Wise et Pastor, 1991).

La dette publique

L'augmentation de la dette publique du Pérou va devenir le premier moyen de financement de l'industrialisation mais son remboursement va cependant étrangler le budget dès le début des années 1980 (Kuczynski, 1981). Ainsi en 1965, le service de la dette extérieure représentait 208 % des exportations de biens et service en 1989, il en représentait 432 % (Suárez, 1992, p. 76). Cette dette est principalement publique comme nous pouvons le voir au graphique 1.



Dans un contexte de lourde détérioration des termes de l'échange, il deviendra vite clair que ni les taxes à l'exportation sur les produits primaires ni les exportations des compagnies nationalisées (œuvrant le plus souvent dans les secteurs primaires) n'allaient fournir des revenus suffisants à l'État. Parallèlement, l'augmentation du fardeau de la dette viendra limiter les possibilités du gouvernement Garcíá, lequel sera contraint de réduire le

financement de l'industrialisation. En fait, les fonds réellement accordés à l'industrialisation seront très marginaux. Durant la courte période « réelle » de l'ISI, soit de 1969 à 1980, à peine 7 % environ des fonds générés par l'augmentation de la dette extérieure publique ont servi au développement direct de l'industrie (Suárez, 1992, p. 77).

Protection industrielle et industrialisation

Aux éléments touchant le financement s'ajoute la mauvaise application. La première étape de l'ISI, soit la substitution des biens de consommation, sera partiellement atteinte vers le début des années 1970, grâce aux premières mesures de protection du gouvernement de Belaúnde Terry (1963-1968) (Fitzgerald, 1979, Ch.9), mais l'industrie de consommation était cependant encore très dépendante des produits industriels importés.

La seconde étape devait, en théorie, viser la substitution des importations de biens industriels. Elle devait permettre une plus grande autonomie de l'industrie vis-à-vis des biens industriels importés. Les gouvernements militaires n'ont cependant jamais réellement établi de priorités en matière de soutien, d'où une trop grande dispersion des mesures (Fitzgerald, 1979, p. 282-288). De leur côté, les industriels n'étaient pas prêts à un réel effort de développement et essayaient plutôt de profiter à court terme des mesures, telles que les fortes barrières tarifaires, la surévaluation du taux de change et les incitations à l'importation de machineries. Comme le souligne Edmond V.K Fitzgerald :

«In sum, industrial policy in the 1969-1975 period cannot be judge a great success; not because of inadequate aims but rather because of the underling assumption that Peruvian industry worked according to an orthodox economy model with the dynamic of private accumulation only waiting for import protection, tax incentives, credit and infrastructure in order to rush forward with expansion schemes which could then be channelled towards the required structure particularly in the second stage on import-substitution.» (Fitzgerald, 1979, p. 287).

Les subventions accordées pour le développement technologique et l'importation de machineries ainsi que les protections douanières n'ont finalement pas beaucoup soutenu les nouveaux secteurs économiques ; ces mesures ont surtout aidé quelques industries éparses déjà existantes (Iguíñez et Muñoz, 1992, p. 161; Rojas, 1995, p. 237).

À la fin des années 1980, les industries développées après vingt ans d'ISI sont les suivantes (en % du PIB industriel) : l'industrie alimentaire (30,5%); l'industrie des biens de consommation (textile, meuble, papier : 26,9 %); l'industrie lourde (chimie, métallurgie, sidérurgie : 32,7 %) (Correa Espinoza, 1990, p. 63). La part de l'industrie manufacturière augmentera, passant de 19,4 % du PIB en 1950 à 25,7 % en 1975, mais elle va ensuite baisser durant la décennie 1980 pour atteindre 21,7 % du PIB en 1990 (Sheahan, 1999, p. 47). L'ISI a cependant permis la croissance des exportations non traditionnelles (non primaires) comme nous avons pu le voir (tabl.1). Inexistantes en 1968, elles représenteront 30 % des produits à la fin des années 1980. Ces dernières sont composées des exportations de l'industrie du textile (30,5 % des exportations), de l'industrie lourde (chimie-métallurgie-sidérurgie : 32,7 %) et des produits alimentaires (25,9 %) (Iguíñiz et Muñoz, 1992, p. 185-186).

La structure douanière est intéressante à étudier car elle reflète bien les limites de l'ISI péruvien. Le tableau 2 présente les tarifs douaniers sur les biens manufacturiers de 1970 à 1995. Les biens de consommation, à partir de 1963, ont toujours été plus protégés que les biens intermédiaires et les biens en capital et ce, au moins jusqu'en 1975, et dans une moindre mesure jusqu'en 1985. Une telle approche a limité la mise en place d'une base industrielle autonome vis-à-vis de l'importation de biens entrant dans la composition des industries de biens de consommation (Jiménez, 2000a, p. 13, p. 20).

Tableau 2
Structure douanière du secteur industriel en % de 1970 à 1985

Industrie manufacturière	1963	1973	1975	1985
Biens de consommation	11	101	107	73
Biens intermédiaires	17	71	69	71
Biens en capital	2	55	52	68

Source : Jiménez, 2000a, tableau 3

Dans ce contexte, les industriels péruviens, peu encadrés par les différents gouvernements, n'ont pas profité des fortes barrières tarifaires, de la surévaluation du taux de change ni des aides à l'importation de machineries intermédiaires pour développer une base industrielle compétitive et autonome (Espinoza Correa, 1989, p. 52-54, Jiménez, 2000a, p. 20). Cette approche favorisera plutôt un protectionnisme primaire; l'industrie restera petite, tournée sur un marché intérieur restreint, peu exportatrice et très liée aux ressources premières du pays tout en étant dépendante d'importations de biens industriels intermédiaires et en capitaux (Vega Centeno, 1988, p. 19, Jiménez, 2000a, p. 23). La structure industrielle ne sera à aucun moment autosuffisante et souffrira d'un manque d'intégration verticale entre les différents secteurs (Vega Centeno, 1988, p. 36).

Avec la crise des années 1980, la plupart des pays latino-américains délaissent l'ISI pour l'ouverture économique (Salama, 1991). Le Pérou, qui avait débuté tardivement son processus d'ISI, sera un des derniers grands pays latino-américain à en sortir (Rincón, 2003, p. 54-56)¹¹.

¹¹Elita Rincón dans un tableau comparatif de l'ouverture économique des grands pays latino-américains note que le Pérou sera un des derniers à appliquer des mesures de libéralisation commerciales et financières.

LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES ET LE RETOUR AU MODÈLE EXPORTATEUR PRIMAIRE

Les réformes économiques des années 1990 se feront dans un contexte politique difficile. L'intensification des attentats de la guérilla marxiste du Sentier Lumineux amènera une radicalisation du conflit armé. La fin des années 1980 a aussi été synonyme de paupérisation des populations. C'est dans ce contexte, qu'est mise en place une nouvelle stratégie économique, orientée vers l'ouverture¹².

Réformes néolibérales et le retour au modèle primaire exportateur

Les réformes néolibérales des années 1990 seront d'une intensité supérieure à celle du gouvernement de Belaúnde Terry (1980-1985) et parmi les plus drastiques en Amérique latine (Gonzales de Olarte, 1998, p. 32-35). Le nouveau Président fomentera même un «coup d'État» contre les institutions politiques en 1992 afin de modifier la Constitution et renforcer le pouvoir exécutif. Ces changements vont lui permettre de gouverner par décret, facilitant l'imposition des nouvelles mesures économiques (Cotler et Grompone, 2000, p. 27-29).

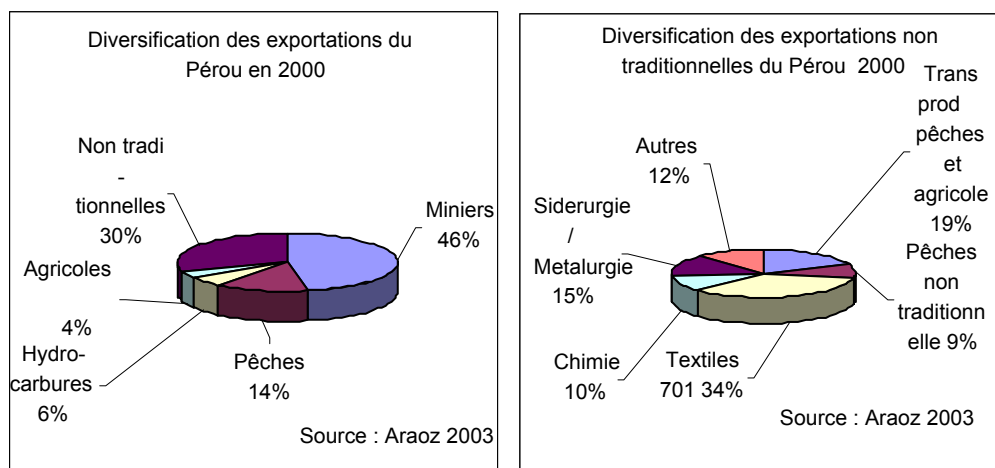
La nouvelle stratégie vise à redynamiser l'économie par deux éléments : (1) une politique d'attraction des investissements directs étrangers (IDE) devant toucher le secteur minier et les services publics privatisés, et (2) un retour au modèle exportateur primaire afin de dégager un surplus commercial (Iguíñiz, 1998, p. 26).

Le premier objectif nécessitera la réinsertion du pays dans la communauté financière internationale et le remboursement de la dette extérieure (Gonzales de Olarte, 1998, p. 22). Cette réinsertion sera aussi conditionnelle à l'application d'un programme

¹² La nature du régime autoritaire du régime d'Alberto Fujimori a fait l'objet de nombreuses analyses portant sur la manipulation des institutions et des masses les plus pauvres par le pouvoir politique (Crabtree, 1998, Cotler & Grompone, 2000)

d'ajustement structurel répondant aux critères du «Consensus de Washington» : stabilisation macroéconomique, par la libéralisation de l'économie, déréglementation et privatisation d'actifs publics (Wise, 2003, p. 179). Ces mesures vont être appliquées avec fermeté sous les conseils de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de la Banque interaméricaine de développement (Iguñiz, 1998, p. 26). Un tel geste visera aussi à rassurer les investisseurs internationaux en envoyant un message de stabilité concernant le futur de la politique économique nationale.

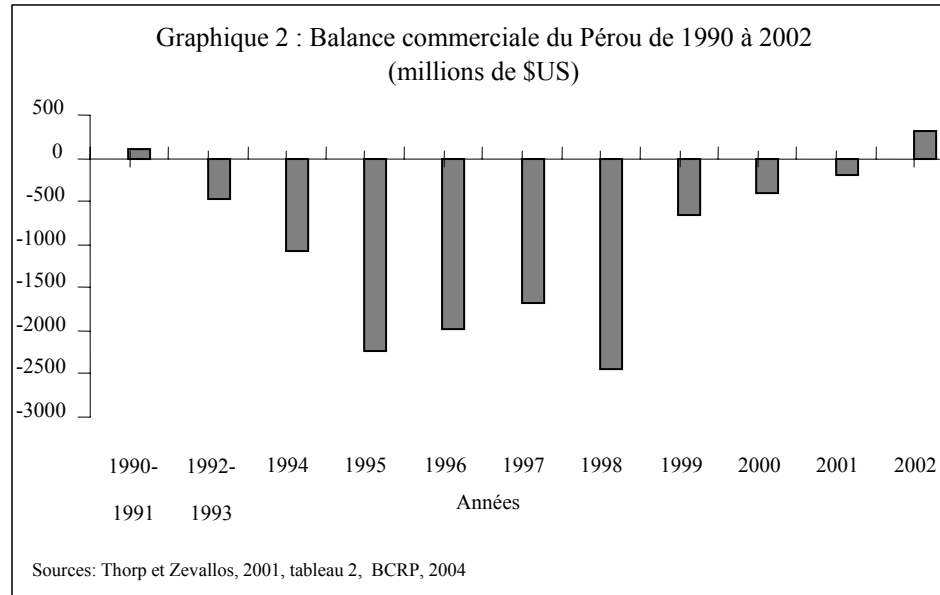
Ce retour au modèle des années 1950 dans le nouveau contexte international d'ouverture économique favorisera une spécialisation vers les exportations primaires aux dépens des industries manufacturières. La proportion des exportations traditionnelles va légèrement augmenter passant de 68,1% des exportations totales en 1990 à 69,4% en 2000 (Thorp et Zevallos, 2001 p. 25). Certaines spécialisations sont aussi apparentes. À partir de 1992, la part des exportations des ressources extractives (mines, pétroles) augmente rapidement, passant de 48,8% des exportations totales à 55,1% en 2002¹³.



Les exportations de matières premières ont profité du boom des prix sur les marchés internationaux pendant la première moitié des années 1990, mais la crise asiatique puis

¹³ Statistique de la Banque Centrale du Pérou (BCRP). Consulté le 17/09/2004 et disponible sur http://www.bcrp.gob.pe/VARIABLES/FAME/csm_01.asp?sIdioma=1&sFrecuencia=Q

russe en 1997-1998 fera brutalement chuter les prix et fera plonger la balance commerciale dans le rouge comme on peut le voir au Graphique 2 (Corbo, 2003, p. 31-32).



L'ouverture radicale de l'économie va aussi favoriser l'importation massive de produits manufacturiers et provoquer un déficit croissant de la balance commerciale manufacturière. Comme le souligne l'économiste péruvien Félix Jiménez :

Cette politique a provoqué une perte massive de compétitivité de la production manufacturière ainsi qu'un recul important du marché intérieur, à cause de l'accroissement des importations. La réinsertion s'est faite ainsi à l'envers. Au lieu de produire et d'exporter davantage de produits manufacturiers, le Pérou a davantage importé. Alors que les exportations ont augmenté de 72,3% entre 1990 et 1998, les importations ont connu une hausse de 258,5%. La part du Pérou au sein du marché mondial de produits manufacturiers et du Groupe andin a diminué. En 2000, le déficit commercial manufacturier a dépassé 50% de la production du secteur, de même que durant les années du modèle exportateur primaire des années 1950, en 1990, ce pourcentage était de 30,6%. (Jiménez, 2000b, p. 60).

Aussi, les réformes néolibérales vont renforcer le modèle primaire exportateur tout en créant une certaine désindustrialisation. Pour reprendre le même auteur :

La nature de l'insertion commerciale antérieure n'a été ni modifiée en profondeur ni améliorée. En outre, l'économie péruvienne n'a pas pris le chemin de la croissance économique et de la création d'emploi et de revenu. Au contraire, il s'est produit un processus de renforcement du secteur primaire et une désindustrialisation. Ce qui n'a guère produit d'effets positifs sur l'emploi et par conséquent, dans le domaine social. Par ailleurs, ce processus a affecté la capacité productive des industries compétitives et n'a pas encouragé le commerce intra industriel développé pendant ces dernières décennies. (Jiménez, 2000b, p. 57).

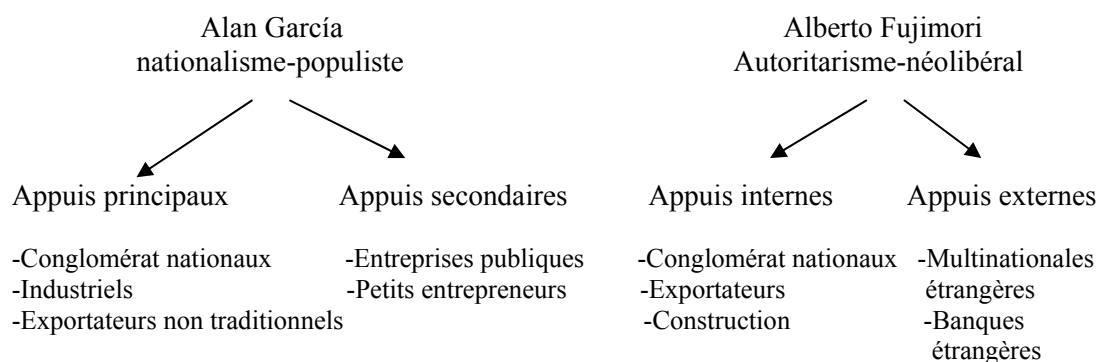
Les difficultés du nouveau modèle de croissance rappellent celles des années 1950. Le secteur extractif, clé de voûte du modèle primaire exportateur, est incapable de créer de l'emploi. Il ne produit pas non plus de revenus satisfaisants pour assurer un développement au niveau social (Thorp et Zevallos, 2001, p. 23).

L'ouverture économique et les acteurs privés

Un changement au niveau des relations politiques entre le gouvernement et les acteurs privés est aussi notable. Le retour au modèle primaire exportateur va détruire les liens entre les secteurs industriels et les exportateurs non traditionnels et le gouvernement comme nous pouvons le voir au Tableau 3.

Tableau 3

Structure d'appuis du pouvoir économique sous García et Fujimori



Tiré de Durand, 2003, p. 254 et 365

Les acteurs privés proches du gouvernement Fujimori sont maintenant les multinationales, qui profiteront de l'ouverture économique pour investir principalement dans les secteurs financier et minier. Au niveau national, les exportateurs de produits primaires et le secteur de la construction appuient aussi le nouveau gouvernement (Cotler, 1998). Les quelques conglomérats péruviens (Romero, Brescia, Wiese, Bentin, Bundge & Born et autres), préalablement très dépendants du marché intérieur, vont amorcer, dès la fin des années 1980, un processus de restructuration à travers plusieurs fusions-acquisitions tout en cherchant à diversifier leurs activités vers l'exportation afin d'échapper à un marché intérieur en crise (Vasquez Huamán, 2000, Chap.3).

Ce changement d'alliances, en défaveur des secteurs industriels, aura un impact sur l'orientation de la structure douanière. Cette dernière reflétera les demandes des exportateurs primaires favorables à une baisse radicale des tarifs douaniers et à une structure uniforme n'avantageant aucun secteur économique en particulier contrairement (Ochoa Castillo & Quispe Martínez, 1996, Chap.3 Arce, 2003, p.343-344).

Disparition de la politique industrielle et impact sur la structure douanière

L'Institut National de Planification, figure de l'interventionnisme économique de la gente militaire, sera tout simplement éliminé dès 1992. Aucune politique sectorielle au niveau industriel et commercial ne sera instaurée par la suite. Comme le souligne Luis Abugattas, la position du Ministère de l'industrie est simple : le libre fonctionnement des forces du marché est la condition suffisante du développement (Abugattas, 2002, p. 29).

Tous les crédits à la production seront éliminés et les banques de développement (Banques de développement agricole, minier et industrielle) seront fermées, et ne seront remplacées par aucun autre organisme (Gonzales de Olarte, 1998, p. 52). Les réformes des années 1990 sont donc allées beaucoup plus loin que celles de la période 1980-1985, pendant lesquelles ces outils de développement économique étaient tout de même restés en place. Les aides, principalement des concessions d'impôts, profiteront presque exclusivement au secteur exportateur primaire (Thorp et Zevallos, 2001, p. 24, Abugattas,

2002, p. 29). Cette attitude doit être interprétée comme une volonté dogmatique de briser l'ancien modèle d'ISI en détruisant l'action de l'État et toute possibilité de politique industrielle (Távora, 1994, p. 6, Abugattas, 2002, p. 29). Par contre, la stabilisation macro-économique fera l'objet de toutes les attentions (Gonzales de Olarte, 1998, p. 49).

Quatre priorités seront établies, dès août 1990 (Gonzales de Olarte, 1998) : (1) la réduction du déficit public à travers l'augmentation des impôts, une réduction drastique des dépenses de l'État et des privatisations massives; (2) la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires ; (3) l'adoption d'une politique monétaire restrictive sous le mode de la caisse unique limitant la création monétaire aux seuls revenus de l'État ; et (4) la déréglementation du marché des changes, du travail et du transport sur le principe de la flexibilité des marchés. Nous ne nous attarderons ici qu'aux mesures touchant la politique commerciale.

Nouvelle politique douanière «neutre» et fin des programmes de promotion des exportations

Les effets des réformes sur la politique douanière vont être importants. Le tarif douanier moyen va être considérablement réduit, passant de 68 % pour la période 1988-1990 à 18 % pour la période 1990-1992 (Paz Soldán et Carmen Rivera, 2000, p. 280). Le tarif douanier moyen baissera encore par la suite pour atteindre 13,5 % en 1997 (Abusada et al., 2001, p. 40). Ici, la logique gouvernementale vise à abaisser au maximum toutes les protections effectives afin de ne pas revenir aux politiques d'ISI qui ont créé un secteur industriel inefficace (Vega, 1997, p. 51). De plus, le tarif douanier ne sera pas utilisé de manière active pour assurer un développement industriel sélectif. Le Ministre de l'économie, Carlos Boloña, imposera dès août 1990 un tarif douanier unique de 15 % pour la très grande majorité des biens afin de ne favoriser aucun secteur économique en particulier et de réduire ainsi l'influence «des groupes économiques rentiers» identifiés aux secteurs industriels ayant profité de l'ISI (Távora, 1994, p. 15, Vega, 1997, p. 44).

Le nouveau tarif douanier aura l'une des déviations standard parmi les plus faibles en Amérique latine, comme nous pouvons le voir au tableau 4. Cette tendance s'accroîtra encore après 1993; la déviation standard ne sera plus, en 1998, que de 3,5 % (Abusada et

al., 2001, p. 40). Les seuls produits exceptionnellement protégés seront les produits agricoles locaux, à la fois pour des raisons de sécurité alimentaire et pour corriger les prix des denrées alimentaires des grands pays industrialisés dont la production et/ou l'exportation sont subventionnées. Pour la très grande majorité des produits (84 %), le tarif moyen passera de 15 % à 12 % entre 1991 et 1993, pour se stabiliser par la suite. La volonté du gouvernement de baisser encore plus rapidement les tarifs douaniers durant la décennie buttera sur le coût fiscal d'une telle politique (Vega, 1997, p. 51). Le faible indice pondéré des mesures non douanières (restrictions à l'importation et quotas d'importation) reflète aussi l'absence de volonté d'utiliser la politique commerciale pour favoriser le développement économique, comparativement à ce qu'on observe dans le reste de l'Amérique latine.

Tableau 4
Protection douanière et non douanière en Amérique latine 1991-1993

Pays	Indice pondéré des mesures non douanières (%) 1991-93	Déviations standard du tarif douanier (%) 1991-93
Argentine	3.1	7
Bolivie	n.d	1
Brésil	14.3	15
Chili	0,4	1
Colombie	2,3	6
Équateur	n.d	6
Paraguay	4,6	8
Pérou	0.0	4
Venezuela	2.8	6

Source : Paz Soldán et Carmen Rivera, 2000, tableau 9 et 10

On va aussi assister à la destruction des soutiens aux exportations non traditionnelles : élimination du programme FENT (Fonds d'appui aux exportations non traditionnelles) et réduction drastique du programme CERTEX (Certificats de remboursement d'impôts à l'exportation) à moins de 10% du montant des exportations (Rojas, 1997, p. 216-217). Ce dernier programme sera cependant ouvert à tous les types d'exportations, incluant les exportations primaires. Les rabais douaniers, les subventions à l'importation ainsi que les restrictions aux importations seront eux aussi éliminés (ibid., p. 215-219).

Le Pérou ne développera pas de stratégie de promotion d'exportation pour des produits d'exportations non traditionnels durant la décennie 1990. César A Peñaranda, ancien haut fonctionnaire durant la première phase du gouvernement Fujimori (1990-1992), souligne aussi que le Pérou n'a aucune stratégie en la matière (Peñaranda, 1996, p. 23). L'analyse de Carol Wise arrive au même constat (Wise, 2003, p. 235). Les demandes de l'industrie manufacturière et des exportateurs non traditionnels sont ignorées par le gouvernement, alors que ces secteurs seront plus touchés par l'ouverture économique (Jiménez, 2000).

CONCLUSION

L'interventionnisme économique a toujours été une exception dans l'histoire économique du Pérou avant 1960. L'ISI n'aura cependant, comme dans de nombreux pays latino-américains, pas réussi à diversifier profondément la structure économique nationale. Amorcée tardivement, dans un contexte de détérioration des termes de l'échange et souffrant d'un manque de planification, celle-ci aura des effets très limités. Malgré tout, cet effort d'industrialisation rapide a permis le développement de quelques exportations non traditionnelles (métallurgie, sidérurgie, textile, chimie) qui ensuite ont toutes résisté à l'ouverture économique. Le retour de l'ancien modèle de développement jumelé à celui de l'autoritarisme seront les réponses à la situation économique et politique catastrophique de la fin des années 1980. La politique commerciale redevient ainsi profondément libérale¹⁴. De plus, une puissante élite économique centrée sur l'exportation de matière primaire s'est reconstituée et prend appui sur son alliance avec le gouvernement pour freiner les demandes des secteurs industriels durement affectés par l'ouverture économique.

Le modèle primaire exportateur, comme nous l'avons vu, n'a pourtant jamais permis un développement économique soutenu car il reste, tel une épée de Damoclès, lié à l'évolution incertaine des cours internationaux. Dans ce cadre, le pays est confronté à l'urgence d'entreprendre des réformes de seconde génération. Mais la croissance phénoménale des prix des matières premières sur les marchés internationaux, principalement poussée par la demande chinoise, génère actuellement des excédents commerciaux et un afflux d'investissements étrangers tout en donnant l'illusion d'une richesse facile. La mise en place de la Commission pour la promotion des exportations (Prompex)¹⁵ sous l'administration Toledo (2001-2006), en 2003, marque cependant un pas dans la bonne direction après plus d'une dizaine d'années de néolibéralisme sauvage. Ce modèle n'a pas permis de réduire la pauvreté ni de créer des emplois et les coûts

¹⁴ La signature du récent accord de libre-échange Pérou-États-Unis (Peru-USTPA) en 2005 sans attendre un consensus avec les autres pays de la Communauté andine des nations est un signe clair de cette tendance.

¹⁵ En mars 2003 cette commission a accouché du *Plan stratégique national d'exportation* (PENX). Ce dernier vise à diversifier les exportations du pays en se concentrant sur des aides aux PME. Voir : <http://www.mincetur.gob.pe/comercio/OTROS/bid/pdfs/Artesanias%20Parte%20I.pdf>

environnementaux sont élevés, surtout au niveau de l'activité minière. Les protestations sociales ont ainsi été particulièrement fortes durant le nouveau gouvernement démocratique d'Alejandro Toledo (Pizarro et *al.* 2004).

Enfin, si l'administration Toledo a *grosso modo* prolongé la politique économique des années 1990¹⁶, le contexte électoral actuel ouvre la porte au retour de la gauche. Cette transition pourrait marquer le retour d'un certain interventionnisme économique si, au delà de la rhétorique populiste, une nouvelle orientation durable peut être donnée à la politique économique.

¹⁶ Ce que plusieurs économistes péruviens ont rapidement remarqué dès l'entrée au pouvoir du nouveau président. Lire : Fairlie, Alan. 2001. «Nuevo gobierno : vieja politica economica», *Que Hacer*, vol. 131 (Juillet-Août), p.36-41.

Le Pérou en chiffres

Population (2005)	27.968 millions d'hab	(5 ^{ème} en Amérique latine)
Superficie	1 285 220 km ²	(4 ^{ème} en Amérique latine)
Produit intérieur brut (PIB) (2005)	153 054 millions \$/US	(6 ^{ème} en Amérique latine)
PIB/hab (PPA) (2005)	5298 \$	
Croissance annuelle (2004)	5,4 %	
Croissance annuelle (1993-2003)	4,2 %	
Croissance annuelle (1995-2000)	3,0 %	
Dette extérieur totale (2003)	29792 millions de \$US	(6 ^{ème} en Amérique latine)
Service de la Dette/Export (2005)	25,5 %	
Indice IDH (2005)	0,752	
Indice de fécondité (2000-2005)	2,86	
Espérance de vie	69,8 ans	

BIBLIOGRAPHIE

Abugattas, M. Luis. 2002. «Política industrial en el Perú : Balance y márgenes de acción», In *El sector industrial peruano en el nuevo contexto internacional*. Luis Abugattas, Jorge Torres, Alberto Rey et Alan Fairlie (éd.), p. 17-48, Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

Albavera, S. Fernando, Georgina Ortiz et Nicole Moussa. 2001. *Mining in Latin America in the 1990's*. Serie Recursos naturales y infraestructura. Santiago de Chile : CEPAL, 80 p.

<http://www.eclac.cl/publicaciones/RecursosNaturales/3/LCL1253PI/lcl1253PI.pdf>

Araoz, Mercedes. 2003. «Perspectivas de la política arancelaria y de integración», *Revista Economía y Sociedad*, CIES (Consortio de investigación económica y social), no48 (avril) p.38-49 Disponible sur : <http://www.consortio.org/CIES/html/pdfs/bol48/Araoz.pdf>

Berry, Albert. 1990. «International Trade, Government, and Income Distribution in Peru since 1870 », *Latin American Research Review*, Vol. XXV, No 2, p. 31-60.

Crabtree, John & Jim Thomas, «Neoliberalism, Democracy and Exclusion» In *Fujimori's Peru*. John Crabtree et Jim Thomas (éd.). p .265-287. Londres : Institute of Latin American Studies (ILAS).

Cameron, A. Maxwell et Lisa E. North. 1998. «Development Path at the Crossroad : Peru in light of the East Asian Experience», *Latin American Perspectives*, Vol.XXV, No 5, (Septembre), p. 50-66.

Cardoso, Enrique et Enzo Falleto. 1978. «L'internationalisation du marché : la nouvelle nature de la dépendance». Chap. in *Dépendance et développement en Amérique latine*, Paris : Presses Universitaires de France (PUF). p. 158-177.

Conaghan, M. Catherine, James M. Malloy et Luis A. Abugattas. 1990. «Business and the "Boys" : The Politics of Neoliberalism in the Central Andes», *Latin American Research Review*, Vol.XXV, No 2, p. 3-30.

Cotler, Julio et Romeo Grompone. 2000. *El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Serie Ideología y Política, no15. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. 178 p.

Cotler, Julio. 1998. *La articulación y los mecanismos de representación de las organizaciones empresariales*. Serie Sociología y Política Documento de trabajo no 97. Lima : Instituto de Estudios Peruanos. 46 p.

1978. *Classes, estado y nación en el Perú*, Lima : Instituto de Estudios Peruanos, 407 p.

Corbo, Vittorio. 2004. «Latin America and the External Crisis of the Second Half of the 1990s». In. *Latin American Economic Crisis*. Enrique Bour et Daniel Hegmann (éd.). p. 24-39, Londres-New-York : Palgrave.

Dabène, Olivier. 1999. *L'Amérique latine au XX^{ème} siècle*, Collection Cursus, 3^{ème} édition, Paris : Armand Colin. 192 p.

Durand, Francisco. 2003. «Fujimori y el Pacto neoliberal autoritario (1990-2000)» in *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre elites del poder en un país inestable*. p. 349-418. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú (Fondo Editorial).

.1990. «L'affirmation de la bourgeoisie péruvienne comme acteur politique dans les années quatre-vingt», *Revue Tiers Monde*, tome XXXI, No 124 (Octobre-Décembre), p. 899-920.

Espinoza Correa, Percy. 1991. «Problemática en torno de la exportación de manufacturas en el Perú», *Ciencia Económica*, no 22, p. 33-72.

Fitzgerald, V.K. Edmund. 1979. «Industrialization». Chap. in *The Political Economy of Peru : 1956-1978 : Economic development and the restructuration of capital*. p. 260-292. Cambridge: Cambridge University Press.

1976. «The Economic Organisation of the State» Chap. in *The state and economic development: Peru since 1968*. p. 39-59. Cambridge: Cambridge University Press.

Gonzales de Olarte, Efraín. 1998. *El neoliberalismo a la Peruana: Economía política del ajuste structural*. 1990-1997. Lima : Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 145 p.

Gootenberg, Paul. 1991. *Between Silver and Guano: Commercial policy and the State in Postindependence Peru*. Princeton: Princeton University Press. 232 p.

Hamilton, Nora. 1981. «State Autonomy in Latin America», *The British Journal of Sociology*, Vol.32, No 3 (Septembre), p. 305-329.

Iguñiz, Javier. 1998. «The Economic Strategy of the Fujimori Government». In *Fujimori's Peru*. John Crabtree et Jim Thomas (éd.). p. 24-40. Londres : Institute of Latin American Studies (ILAS).

Iguñiz, Javier et Isamel Muñoz. 1992. *Políticas de industrialización del Perú : 1980-1990*, Lima : Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), 212 p.

Jiménez, Félix. 2000a. «Historia y problemas de la economía peruana de fin de siglo» In Félix Jiménez (Comp.). *Ensayos sobre la economía peruana*. p. 11-45, Lima : Universidad Ricardo Palma.

2000b. «Stabilisation et ajustement économique au Pérou : les limites des réformes néolibérales », *Problèmes d'Amérique latine*, No 38 (Juillet-Septembre), p. 51-70.

Kuczynski, Pedro-Pablo. 1981. « The Peruvian External Debt », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 23, No 1, p. 3-27.

Labrousse Alain. «Le gouvernement des militaires nationalistes (1968-1975)» In *Encyclopaedia Universalis*, éd. 1995. p. 884-885.

Luna. F. Pablo. 1994. «Nation et protectionnisme au Pérou au début du XXe siècle», *Revue d'Histoire et Société de l'Amérique latine no2 (Université de Paris VII-U.R.A)*, p.64-106.

<http://www.sigu7.jussieu.fr/hsal/hsal94/pf194.html>

Ochoa Castillo, Manuel et Andrés Quispe Martínez. 1996. *Reforma estructural y reconversión empresarial : conflictos y desafíos*. Lima : DESCO. 155 p.

Pastor Jr., Manuel et Carol Wise. 1992. «Peruvian Economic Policy in the 1980s : From Orthodoxy and Back», *Latin American Research Review*, Vol. 27, No 2, p. 83-117.

Paus, A. Eva. 1991. «Adjustement and Developement in Latin America: The Failure of Peruvian Heterodoxy : 1985-90», *World Development*, Vol. 19, No 5, p. 411-434.

Paz Soldán, Julio et María del Carmen Rivera. 2000. «La reforma comercial y de aduanas». In *La Reforma Incompleta*. Tome.II, Abusada, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón et José Valderrama (éd.). Lima : Instituto Peruano de Economía y Centro de Investigación del Pacífico, p. 257-311.

Peñaranda, A. César. 1996. *Promoción de exportaciones y política macroeconómica: El caso del Perú*. Lima : Universidad del Pacífico, 92 p.

Pizarro, Rosa, Laura Trelles & Eduardo Toche, «La Protesta social durante el Toledismo», In *Peru Hoy : Los mil dias de Toledo*, Desco (Centro de Estudios y Promocion del Desarrollo) : Lima, p.27-100.

Prebisch, Raúl. 1959. «Commercial policy in Underdevelop Countries», *American Economic review*, no49, p. 251-273.

Revesz, Bruno. 1991. «Pérou : Vingt ans après la réforme de la périphérie agraire, les impuissances de l'État», *Problèmes d'Amérique latine*, no3, Octobre-Décembre, p. 3-26.

Rincón, Elita. 2003. «La apertura económica en América Latina, en el contexto de la globalización y regionalización». *Cuadernos Latinoamericanos*. no 23 (juin). p. 26-56.

Rojas, Jorge. 1996. *Las políticas comerciales y cambiarias en el Perú : 1960-1995*. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). 290 p.

Rodrik, Dani. 2005. «Políticas de diversificación económica», *Revista de la CEPAL*, no 87, (décembre), p.7-23.

Salama, Pierre. 1991. *L'Amérique latine dans la crise : l'industrialisation pervertie*, Paris : Nathan, 223 p.

Scott Palmer, David. 1984. «The Changing Political Economy of Peru under Military and Civilian Rule», *Inter-American Economic Affairs*, Vol. XXXVII, No 4 (Automne), p. 37-62.

Sheahan, John. 1999. *Searching for a better society: The Peruvian economy since 1950*, University Park (Pennsylvanie) : Pennsylvania State University Press, 211 p.

Suárez, Octavio. 1992. «Pérou : ajustement, crise minière et réinsertion internationale», *Problèmes d'Amérique latine*, no 4 (Janvier-Mars), p. 71-91.

Távora, I. José. 1994. *La política industrial 1990-1993: diagnóstico y opciones*. Lima : Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. (DESCO). 37 p.

Thorp, Rosemary et Graciella Zevallos. 2001. «Las políticas económicas del régimen de Fujimori : ¿ un retorno al pasado?», *Economía*, Vol XXV, no47 (Juin), p. 9-42.

Thorp, Rosemary et Geoffray Bertram. 1978. *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. New York : Columbia University Press. 475 p.

Vasquez Huamán, Enrique. 2000. «Los grupos entre la intervención del estado en la economía y los intentos de instaurar una economía de libre mercado : 1985-2000» In *Estrategias del Poder : Grupos económicos en el Perú*. Lima Universidad del Pacífico. p.301-471.

Vega, G. Jorge. 1997. «Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru : Analysis of a Dilemma». In *Integration in the Hemisphere : Perspectives from Latin America and the Caribbean*. Ann Julia Jatar et Sidney Weintraub (éd.). p. 44-59. Washington D.C : Inter-American Dialogue.

Vega-Centeno, Máximo. 1988. «Desarrollo industrial y exportaciones industriales», *Economía*, Vol . XI, no21 (Juillet). p. 9-40.

Wise, Carol. 2003. «In search of a competitive strategy». Chap .in *Reinventing the State : Economic strategy and Institutional Change in Peru*, p. 224-247. Ann Harbor : The University of Michigan Press.

Site Internet de références :

BCRP : Banque Centrale de Réserves du Pérou :

<http://www.bcrp.gob.pe>

CAN : Communauté andine des nations

<http://www.comunidadandina.org/>