

Reconquête de l'espace politique: Enseignements du programme de subventions aux engrais au Malawi

Importance du contexte

Cette étude de cas souligne l'importance du contexte politique dans les questions de développement agricole. Quels que soient les arguments techniques ou économiques pour ou contre telle ou telle autre approche dans l'élaboration des programmes, la configuration des intérêts politiques exerce, au final, une influence majeure sur les effets de la politique agricole sur le terrain.

Le cas du débat actuel sur les subventions aux engrais au Malawi constitue à cet égard un exemple édifiant. Les crises alimentaires récurrentes qui ont sévi au Malawi durant les années 1990 sont le contexte dans lequel il faut envisager les récents débats. Les réformes économiques souhaitées par les bailleurs de fonds à partir des années 1990 insistent sur la nécessité de supprimer les subventions agricoles. Un programme ciblé de soutien aux intrants, soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID, UK Department for International Development) a toutefois perduré, avant d'être lui aussi retiré en 2004. Cela a eu des répercussions importantes sur le plan politique, ainsi qu'a pu en témoigner

la focalisation des campagnes pour les élections présidentielles de 2004, durant lesquelles tous les candidats ont soutenu un programme de subventions pour les engrais. La situation était présentée de façon simple: pour traiter au mieux les problèmes de sous-nutrition et les crises alimentaires récurrentes, il faut soutenir l'agriculture, ce qui exige de mettre en place des subventions qui permettront au secteur agricole de se développer, avec une focalisation sur certaines cultures jugées clés (notamment le maïs et le tabac). Pour les tenants de ce point de vue, l'instauration d'une sécurité alimentaire nationale et la réduction de la dépendance vis-à-vis des importations de produits alimentaires exigeaient une action publique concertée.

Ce point de vue a remporté un large soutien populaire et, en juin 2005, le nouveau président annonçait l'introduction d'un programme de subventions ciblées sur les exploitations de maïs limitées en ressources mais productives. Son discours de présentation du budget a suscité un débat politique intense. Les partis d'opposition ont plaidé en faveur d'une subvention universelle, couvrant non seulement le maïs mais également le tabac, afin de stimuler la croissance économique et les revenus en

devises. Le gouvernement a fini par mettre en place une subvention universelle pour les engrais, dotée d'un budget de 4,7 milliards de MK. Un système de distribution de coupons a été mis en place dans tout le pays par l'intermédiaire d'organismes publics, sous la supervision des fonctionnaires locaux et des chefs de communauté traditionnels.

Le consensus politique national (alimenté par le jeu politique lié au secteur du maïs au Malawi) a été interprété dans certains milieux comme une évolution régressive, voire potentiellement désastreuse. Cela allait selon eux à l'encontre de tous les efforts de libéralisation et de réforme qui avaient été entrepris depuis de nombreuses années. Un grand nombre d'experts techniques et de donateurs se sont déclarés consternés. La majorité des grands donateurs ont fait valoir que le programme n'était pas viable sur le plan fiscal, qu'il allait entraîner d'énormes problèmes de gaspillage et de corruption, et qu'il contrevient aux engagements pris par le gouvernement en matière d'investissement privé. Aucun donateur n'a soutenu le programme 2005-06, dont le coût a été dans son intégralité assumé par le gouvernement. D'autres points de vue ont cependant fini par émerger au sein de la communauté des donateurs. Certains (notamment le FMI et l'USAID) estimaient qu'il fallait éviter à tout prix les subventions car elles entravent le développement du secteur privé dans le pays. D'autres (notamment la Banque mondiale, le DFID et l'Union européenne) restaient sceptiques quant aux capacités du gouvernement, soulignant en particulier les difficultés liées au ciblage, mais concédaient que certaines formes de « subvention intelligente » pouvaient être envisageables, à condition de tirer les enseignements du programme d'intervention ciblée sur les intrants. D'autres encore, dont certaines agences des Nations unies et certains donateurs scandinaves, ont décidé de soutenir le programme, considérant que les engrais sont essentiels pour renforcer la production et assurer la sécurité

alimentaire, et qu'une élimination progressive, une fois que les agriculteurs disposeraient d'une capacité et de ressources suffisantes, constituait la meilleure option. Ce dernier point de vue a bénéficié d'un soutien majeur grâce au fort relais médiatique dont a bénéficié le projet Villages du Millénaire au Malawi durant cette période (une initiative qui a d'ailleurs suscité énormément de mépris de la part des autres donateurs). Bon nombre d'ONG ont également soutenu un programme de subvention, estimant que la prise en compte des coûts sociaux de l'insécurité alimentaire et de la dépendance vis-à-vis de l'aide plaide en faveur de subventions productives pour le secteur agricole.

On voit donc que la question des subventions sur les engrais fait apparaître un large éventail d'acteurs et d'interprétations, étant associés à différents réseaux et relayant des intérêts divers, chacun s'appuyant sur différentes approches et justifications politiques et techniques.

Politique du maïs, pragmatisme des donateurs et options politiques de deuxième choix

Les donateurs sceptiques, qui avaient pourtant été jusqu'alors si influents dans l'élaboration des politiques en matière d'aide au Malawi, se retrouvaient donc pour la première fois écartés des cercles de décision. Comment ont-ils réagi? Que se passe-t-il lorsque les impératifs démocratiques et les mandats électoraux (un thème central dans les positions des donateurs sur la « bonne gouvernance ») entrent en conflit avec les principes économiques soutenus par les donateurs? Après bien des débats, un certain pragmatisme teinté de réticence a fini par émerger. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cela. Tout d'abord, l'expérience sur le terrain ne s'est pas avérée aussi désastreuse que beaucoup l'avaient craint. Bien au contraire. Premièrement, sous l'effet conjugué de niveaux de précipitations favorables en 2005-06 et d'une distribution relativement efficace des engrais



Photographie: Jeanette Van Acker, FAO

Une file d'attente de la population à un point de vente de maïs et d'engrais subventionné par l'État

par le gouvernement, une récolte exceptionnelle a en effet pu être produite, et l'insécurité alimentaire qui avait sévi durant les années précédentes a disparu. Deuxièmement, il fallait bien, d'une façon ou d'une autre, mettre un terme aux divisions, d'une part au sein de la communauté des donateurs, et d'autre part entre ces derniers et le gouvernement : les affaires continuaient. Avec certes parfois une certaine réticence, les donateurs ont bien dû finir par accepter que le contexte politique devait être pris en compte. Le gouvernement du Malawi n'était pas disposé et ne pouvait politiquement pas se permettre de se plier aux exigences des donateurs dans ce cas, et pouvait de toute façon se targuer d'un succès remarquable (ayant toutefois, il est vrai, également bénéficié de conditions météorologiques favorables).

Il s'en est suivi, au cours de l'année 2006, une reconfiguration des parties prenantes autour

d'une nouvelle approche politique, plus cohérente. Un regroupement de donateurs a commandé une série d'études visant à tirer les leçons de l'expérience 2005-06 : leurs conclusions ont mis à bas la ligne dure d'opposition totale aux subventions. Ces études suggéraient plutôt l'instauration d'un ensemble de conditions pour le soutien des donateurs au programme de subventions, avec notamment l'implication du secteur privé dans les domaines de l'approvisionnement et de la distribution, le choix laissé aux agriculteurs concernant l'engrais utilisé et le source de leur achat, une extension du programme à d'autres cultures afin d'encourager la diversification, et des programmes de commercialisation et de stockage pour les périodes de production excédentaire. On voit donc que l'économie politique intérieure et le contexte d'élaboration des programmes au Malawi ont fini par contraindre le processus politique à avancer. Pour certains,

cela signifiait qu'une « politique du maïs » populiste avait eu le pas sur le bon sens économique ; pour d'autres au contraire, la démocratie avait prévalu face aux interférences de bailleurs de fonds qui n'étaient dotés d'aucun mandat politique ; pour d'autres encore, un pragmatisme sensé avait émergé de la négociation, de l'analyse des données disponibles et du dépassement des positions idéologiques. Quels enseignements pouvons-nous tirer de cette expérience? Un certain nombre de constatations sont claires:

1. De toute évidence, le contexte politique intérieur a une influence dans le processus d'élaboration des politiques agricoles, quel qu'il soit. Chaque pays présente des circonstances uniques qui doivent nécessairement être prises en compte dans la formulation des politiques. Une opposition systématique aux subventions (ou à quelque autre mesure d'intervention) n'a pas de sens. Par ailleurs, les options dites de « deuxième choix », si elles fonctionnent compte tenu des spécificités du contexte, sont assurément préférables aux politiques dogmatiques à taille unique pouvant être présentées comme des options de « premier choix ».
2. Les concepteurs de politique (en particulier les donateurs) doivent développer une compréhension plus profonde de l'histoire politique et économique de l'agriculture, de

la nature du « contrat social » implicite qui prévaut entre les petits exploitants et l'État, et du rôle important de l'intervention des organismes publics (soit, dans le cas du Malawi, l'ADMARC - Organisation de développement agricole et de commercialisation) lorsque cela s'avère nécessaire.

3. Il est impératif de bien identifier et comprendre l'ensemble des parties prenantes et leurs différents intérêts, points de vue et exigences sur les questions politiques. La compréhension de la façon dont les différents intérêts entrent en interaction est cruciale dans l'analyse des arbitrages potentiels à réaliser dans le processus d'élaboration des politiques. La présomption selon laquelle une politique émerge uniquement au terme d'un raisonnement technique et d'une réflexion sur des théories économiques élémentaires se traduira nécessairement par un échec.
4. S'ils sont appuyés par un mandat démocratique, le leadership et la détermination du gouvernement appellent à une culture du pragmatisme, de la négociation et du compromis parmi les donateurs, qui ont été trop souvent habitués à imposer leurs points de vue. Les mandats électoraux et le soutien populaire sont des facteurs essentiels dans tout processus d'élaboration des politiques. Ils doivent à ce titre être respectés.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Blessings Chinsinga** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : www.future-agricultures.org

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UKT +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

