

Le programme des subventions aux engrais au Malawi: politique et pragmatisme

Beaucoup espéraient que la fin du règne du parti unique au Malawi, en mai 1994, ouvrirait la voie à la reprise économique et au développement social. Au lieu de cela, le processus de démocratisation a en fait coïncidé avec une aggravation de la crise du secteur agricole du Malawi. Entre les années 1970 et 1990, le pays est passé d'une situation de surplus agricole à un déficit alimentaire substantiel. Le volume de maïs produit par habitant a enregistré une chute importante au cours des années 1990.

L'insécurité alimentaire est devenue endémique. Environ 70-80 % de l'ensemble des ménages ruraux sont à court d'aliments de base autoproduits durant quatre à cinq mois par an. La gravité de la crise a été soulignée par deux épisodes de faim sévères au cours des saisons végétatives 2001/2002 et 2004/2005, faisant de la sécurité alimentaire une question très chargée politiquement.

Origines du programme de subvention des engrais

Le programme de subvention des engrais (PSE) trouve ses origines dans la campagne électorale qui a précédé les élections de mai 2004, dans laquelle le parti au pouvoir, le Front démocratique uni (UDF – United Democratic Front), et le bloc d'opposition, dirigé par le Parti du

Congrès du Malawi (MCP – Malawi Congress Party), se sont engagés à introduire un programme universel de subventions aux engrais.

L'UDF a remporté les élections et a constitué un gouvernement. Après une longue attente (qui a renforcé les espérances quant à la mise

Encadré 1: Causes de la crise alimentaire au Malawi

La crise alimentaire contemporaine au Malawi a été causée par un certain nombre d'événements importants survenus dans le milieu des années 1990, notamment : effondrement des clubs de crédit des petits agriculteurs ; suppression des subventions sur les engrais et les semences hybrides de maïs ; libéralisation des marchés agricoles ; forte dévaluation monétaire ; persistance de conditions climatiques défavorables sur une décennie ; croissance démographique rapide ; politique foncière ayant uniquement autorisé une transférabilité des terres à sens unique (du statut coutumier vers le secteur immobilier) ; situation endémique de déforestation et dégradation des terres ; et lenteur de l'adoption des nouvelles technologies. La guerre civile au Mozambique a encore aggravé la situation, non seulement parce qu'elle a coupé des voies d'approvisionnement alimentaire pour le pays, mais aussi parce que le Malawi a dû faire face à un afflux d'environ un million de réfugiés.

en œuvre d'un programme de subventions universel), le gouvernement a annoncé, en août 2005, une extension importante du programme de soutien ciblé aux intrants (TIP / Targeted Input Programme) existant. Le « TIP étendu » (ETIP) proposait un soutien portant sur 26 kg d'engrais et 5 kg de semences, cela pour environ 2,8 millions de bénéficiaires. Cela constituait une augmentation significative par rapport aux 1,5 million de ménages précédemment ciblés dans le cadre du TIP, mais restait en deçà des attentes

quant à la mise à disposition d'engrais bon marché pour tous.

L'incertitude engendrée par le long retard accusé dans l'annonce de ces nouvelles mesures a eu deux conséquences graves pour la saison 2004/2005. Premièrement, il est devenu extrêmement difficile pour le secteur privé de passer ses commandes d'engrais à temps. Cela a alors conduit à une pénurie d'engrais sur le marché, y compris pour les agriculteurs qui

Encadré 2: Points de vue des donateurs concernant le programme de subventions se répartissent en trois grandes catégories:

- 1. Opposition totale.** Les principaux partisans de ce point de vue ont été le Fonds monétaire international (FMI) et l'Agence américaine pour le développement international (USAID). On faisait valoir, dans ce groupe, que les subventions créaient des distorsions sur le marché qui rendraient pratiquement impossible le développement du secteur privé et risqueraient d'entraîner la disparition totale du secteur privé des engrais.
Il était également soutenu que les subventions aux engrais sont généralement capturées par des agriculteurs relativement aisés et que les coûts administratifs, les fuites et les problèmes de ciblage faisaient des subventions un instrument foncièrement inefficace pour cibler les populations pauvres. On appelait dans ce groupe au remplacement du régime par des mécanismes fondés sur le marché.
- 2. Scepticisme, mais ouverture sur le principe des subventions.** On trouvait notamment dans ce groupe le DFID, la Banque mondiale et l'Union européenne. Ces donateurs s'inquiétaient de la capacité du gouvernement à mettre en œuvre le programme de subvention et soulignaient les difficultés posées par le ciblage. Ils concédaient toutefois que des « subventions intelligentes » pouvaient être envisageables si l'on tirait les enseignements de l'expérience du TIP.
Si l'on favorisait dans ce groupe les mécanismes de marché, on était également disposé à envisager les subventions dans le cadre d'une intervention à court terme, à condition toutefois que cela n'entrave pas le développement du secteur privé.
- 3. Soutien des subventions.** Les donateurs appartenant à cette catégorie incluent la plupart des agences de l'ONU et le gouvernement norvégien, ainsi que de nombreuses ONG locales et internationales, notamment des organisations de tout premier plan telles qu'Oxfam, ActionAid et Plan International. Ces agences se sont déclarées en faveur du programme de subvention au motif que les engrais sont essentiels pour renforcer la production et assurer la sécurité alimentaire, et que les subventions pourraient être progressivement éliminées, au fur et à mesure que les agriculteurs renforceraient leurs capacités.
Ce groupe a fait valoir que l'agriculture ne pourrait survivre sans les subventions au Malawi, ces dernières ne pouvant en outre fausser le marché compte tenu de la quasi-inexistence du secteur privé. On faisait également observer que les subventions pourraient conduire à des gains de bien-être nets en encourageant le développement de l'utilisation des engrais jusqu'à un niveau socialement optimal. Même si certaines ONG reconnaissaient au secteur privé un rôle de premier plan dans le développement agricole, elles soulignaient également le rôle clé du gouvernement dans la facilitation du fonctionnement des marchés.

avaient les moyens de s'en procurer aux prix du marché.

Deuxièmement, les intrants livrés dans le cadre de l'ETIP sont arrivés très en retard, en raison du temps nécessaire pour importer des engrais depuis d'autres continents. La distribution des intrants ETIP a alors pris du retard, étant même, dans la plupart des cas, effectuée alors que le maïs avait déjà dépassé le point critique pour l'application de la fumure de fond. Aggravés par une sécheresse sévère, ces problèmes ont abouti à une grave crise de la faim qui a affecté environ quatre millions de Malawiens en 2004/2005.

La dimension de la dette

L'hésitation du gouvernement à mettre en œuvre un programme universel de subvention des engrais trouve probablement son explication dans sa crainte de compromettre les chances du pays de bénéficier d'un allègement de sa dette au titre de la Stratégie de réduction

de la pauvreté au Malawi (SRPM). La restauration de la prudence et de la discipline budgétaires était en effet l'une des conditions essentielles fixées par la communauté des donateurs pour que le pays soit jugé éligible à l'allègement d'une dette nationale de 113 millions d'USD. La crise de la faim de 2004/2005 a intensifié les débats quant à la nécessité de réintroduire un programme de subvention des engrais dans le pays. Cette crise a en particulier fourni aux partis d'opposition et aux groupes de pression des arguments pour critiquer l'incapacité du gouvernement à tenir les promesses faites durant la campagne électorale de 2004.

Dans le même temps, le Comité parlementaire sur l'agriculture et des ressources naturelles (dominé par le parti d'opposition MCP) appelait à l'introduction d'une subvention universelle sur les engrais pour le maïs et le tabac. Le comité faisait valoir que, en ciblant ces deux cultures, une telle subvention permettrait de traiter en



Photographie: Ch. Errath, FAO



Photographie: David Hughes

même temps les volets offre et demande de l'équation de la sécurité alimentaire.

C'est dans ce contexte que le Département britannique pour le développement international (DFID – UK's Department for International Development) a annoncé le retrait de son soutien au TIP. Le DFID était, à cette époque, le seul bailleur de fonds qui soutenait encore le programme. Sa décision faisait suite aux conclusions d'une évaluation selon lesquelles le TIP n'était pas la meilleure façon d'apporter un soutien au secteur agricole. Un problème central était que le programme ciblait les ménages les plus pauvres, alors que ceux-ci n'étaient bien souvent pas en mesure de faire un usage productif des intrants et finissaient souvent soit par les vendre, soit par les utiliser sans en tirer tout le potentiel. La décision du DFID de retirer son soutien a été un choc et a fait craindre que la fin du TIP pourrait compromettre la sécurité alimentaire d'un grand nombre de ménages.

Dimension politique

Sous le poids d'une pression croissante, le président a d'abord annoncé l'introduction d'un nouveau programme de subvention des engrais en juin 2005. Cette subvention serait destinée aux producteurs de maïs productifs mais dont les ressources étaient limitées. L'objectif général était de fournir des engrais, non pas dans le cadre d'un filet de sécurité, mais comme une ressource destinée aux personnes capables de l'utiliser efficacement mais qui auraient autrement des difficultés à se les procurer.

Le président a en revanche écarté l'idée d'un programme universel de subvention des engrais, estimant que le Malawi ne pouvait pas se permettre de mettre en œuvre une telle mesure. Le coût du FSP était estimé à 2-3 milliards de MK. Au Parlement, les partis d'opposition ont toutefois profité de l'affaiblissement du soutien au président pour continuer à faire pression pour l'adoption d'un

programme universel, en en faisant une condition préalable à l'adoption du budget 2005/2006. Le gouvernement a finalement cédé à leurs demandes et un programme universel de subvention des engrais a été décidé.

Cette décision portait le budget du régime de subvention à 4,7 milliards de MK (environ 35 millions d'USD) et nécessitait un changement dans la conception du programme, de manière à associer les entreprises du secteur privé à sa mise en œuvre. Cette décision visait à apaiser les inquiétudes concernant le fait que le programme allait mettre des entreprises privées en faillite. Toutefois, en raison de la sensibilité politique associée à la question de la sécurité alimentaire, les entreprises du secteur privé sont restées exclues des activités de distribution des engrais.

Problèmes de conception

Le débat a ensuite porté sur les modalités de mise en œuvre. Bon nombre de parlementaires présumaient que tous les petits exploitants agricoles seraient habilités à acheter autant de sacs d'engrais qu'ils le pouvaient dans le cadre du programme. Le gouvernement a en revanche décidé d'introduire un système de distribution de coupons, de manière à limiter la quantité d'engrais qu'un ménage pouvait se procurer. Cette décision fut justifiée à la fois comme mécanisme de contrôle des coûts et pour des raisons d'équité.

Les partis d'opposition ont alors fait valoir qu'un tel système de coupons violait les termes de la résolution parlementaire, qui demandait une subvention universelle. Le gouvernement faisait observer en réponse qu'il serait impossible de toucher l'ensemble des cultivateurs de maïs et de tabac avec le budget de 4,7 milliards de MK alloué au programme. Les ministres soutenaient qu'une subvention universelle nécessiterait un budget de 12 milliards de MK. Ils faisaient valoir que la mise en œuvre du programme sans qu'aucun système de contrôle

Encadré 3: Impacts du programme de subventions des engrais

Il a été estimé que le FSP avait stimulé la production de maïs à hauteur d'environ 15-22 % sur la période 2005/2006. La subvention aurait également eu un impact positif sur les moyens de subsistance, en raison de la baisse induite sur les prix du maïs et d'une augmentation sensible des salaires pratiqués pour le ganyu (travail occasionnel).

Il semble en revanche que le FSP ait eu un impact négatif sur le développement du réseau d'agro-commerçants qui avait pris forme depuis l'avènement de la libéralisation. Environ 60-70 % des points de vente d'engrais ont ainsi été fermés et une bonne partie de leur personnel a dû être licenciée en raison de baisse des ventes.

Source: Dorward, et al. (2007)

ne soit mis en place conduirait à une situation qui bénéficierait avant tout aux grands agriculteurs et aux marchands informels, et non aux populations les plus pauvres.

Un volume de 147 000 tonnes d'engrais a finalement été programmé au titre du régime de subvention. Seulement environ 127 000 tonnes ont finalement été distribuées, soit autour de 75 % du nombre total de coupons émis. Au final, le coût total du régime a tout de même fortement augmenté pour atteindre 7,1 milliards de MK au terme de sa mise en œuvre, soit environ 8,3 % du budget national total pour l'exercice 2005/2006.

Attitudes des donateurs

Certains critiques, en particulier parmi les donateurs, ont fait valoir que le FSP sapait les efforts à long terme visant à réformer et à libéraliser l'économie agricole. Aucun donateur n'a soutenu le programme 2004/2006, dont le coût a été assumé dans son intégralité par le gouvernement.

On observe toutefois que l'absence de soutien de la part des donateurs a en réalité eu pour effet de renforcer le soutien au programme au sein même du pays. Au-delà des différends entre le gouvernement et l'opposition sur les modalités de mise en œuvre, il y avait en effet un fort consensus quant à la nécessité d'une telle mesure. La crise alimentaire de 2004/2005 a convaincu beaucoup de gens que le programme de subventions coûterait finalement beaucoup moins cher que l'importation de denrées alimentaires en temps de crise.

Une étude conduite par Stambuli (2002) a été souvent invoquée pour cela, dans laquelle il était estimé qu'une tonne de maïs importée à un coût d'environ 300 USD permettait de nourrir cinq familles pendant environ 96 jours, tandis que la même somme serait suffisante pour acheter suffisamment d'engrais pour cultiver sept hectares de terres agricoles et produire 13 tonnes de maïs, permettant de nourrir ces cinq mêmes familles pendant environ dix mois.

Impact du FSP

Le FSP 2005/2006 a donné d'assez bons résultats, en dépit d'un certain nombre de problèmes graves, sur les plans notamment de la logistique et d'une corruption alléguée concernant la distribution des coupons. Quoi qu'il en soit, la subvention semble avoir eu un impact sans précédent sur les rendements de la production de maïs. En 2006, le Malawi a connu sa plus grande récolte de maïs jamais enregistrée, avec plus de 2,6 millions de tonnes, soit un excédent d'au moins un demi-million de tonnes par rapport aux besoins annuels du pays.

La réponse des donateurs

Pour la première fois depuis bien longtemps, le succès apparent du programme de subvention 2005/2006 remettait en question la position dominante des donateurs d'aide dans l'élaboration des politiques agricoles au Malawi. Alors qu'ils étaient auparavant très influents dans l'élaboration des politiques, les donateurs



Photographie: David Hughes

Stock d'engrais d'urée prêt à être distribué.

qui s'étaient opposés au programme de subventions se retrouvaient désormais isolés.

On a alors vu un certain pragmatisme, teinté de réticence, émerger parmi les donateurs. Cette nouvelle position apparaissait de façon particulièrement claire dans leur volonté de conduire une série d'études sur le programme de subventions, visant à informer leurs décisions quant à leur éventuel engagement aux côtés du gouvernement, qui restait pour sa part fermement attaché au programme. Faisant preuve de pragmatisme, ils ont reconnu qu'il leur fallait s'impliquer dans le programme afin de « rester dans le jeu ».

En 2006, un groupe de donateurs, comprenant notamment le DFID, l'USAID et la Banque mondiale, a commandé des études visant à tirer les leçons de l'expérience 2005/2006. Sur la base des conclusions de ces études, les donateurs ont établi un ensemble de conditions attachées à leur soutien au programme de subventions, notamment:

- Une plus grande implication du secteur privé dans l'approvisionnement et la distribution des engrais subventionnés et autres intrants agricoles, à pied d'égalité avec les organismes du secteur public.
- Promotion du choix pour les bénéficiaires, eu égard à la gamme des engrais impliqués et aux points de vente où il est possible de se procurer les engrais et semences.
- Extension du programme de subventions à d'autres cultures que le maïs et le tabac, afin de promouvoir la diversification des cultures.
- Préparation de plans de commercialisation et de stockage, en particulier durant les périodes de production excédentaire.

Réflexions de conclusion

Une combinaison de divers volets de la sphère politique (maïs, tabac, élections, législation et

soutien des donateurs) a influencé, affecté et façonné, de diverses manières, la forme et le contenu du FSP. Cette étude de cas soulève donc une question fondamentale concernant le processus d'élaboration des politiques : Que se passe-t-il lorsque les valeurs de démocratie et de légitimité électorale (un thème central dans les positions des donateurs sur la « bonne gouvernance ») entrent en conflit avec les principes économiques soutenus par ces mêmes donateurs ?

Les principaux enseignements à tirer sont les suivants. Le contexte politico-économique national et les circonstances propres à chaque pays doivent être pris en compte dans la formulation des politiques. Les options présentées comme un « deuxième choix » mais qui fonctionnent malgré tout compte tenu des spécificités du contexte sont assurément préférables aux politiques dogmatiques à taille unique.

Il est impératif de bien identifier l'ensemble des parties prenantes ainsi que leurs intérêts, points de vue et exigences divergents dans le cadre du processus d'élaboration des politiques. La compréhension de ces différents intérêts est cruciale dans l'analyse des arbitrages potentiels à réaliser. La présomption selon laquelle une politique émerge uniquement au terme d'un raisonnement technique et de principes de théorie économique élémentaires se traduira nécessairement par un échec.

S'il existe un leadership fort au plan national, validé par un mandat démocratique, alors les donateurs se doivent d'adopter une attitude plus pragmatique et réflexive dans leur approche des politiques de développement agricole.



Photographie: Nalan Yuksel

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.

