

Agriculture et protection sociale: La politique des engrais au Malawi

Les politiques de développement agricole et de protection sociale doivent être appréhendées dans le contexte plus général des agendas politiques, du développement des marchés et des tendances en matière de subsistance rurale. Cette note de synthèse passe en revue les interactions entre les politiques de développement agricole et de protection sociale au Malawi, ainsi que leurs impacts sur les moyens de subsistance et le bien-être des populations (les politiques de protection sociale pouvant être indépendantes de l'agriculture ou être mises en œuvre pour, par ou via l'agriculture). Une attention particulière est accordée à l'évolution des politiques de subventions sur les intrants (la « politique des engrais »).

CONTEXTUALISATION DES POLITIQUES

La stagnation économique et la pauvreté chronique du Malawi peuvent dans une large mesure être attribuées à la mauvaise performance persistante du secteur de la petite agriculture. Les facteurs de causalité (interdépendants) incluent notamment : dépendance vis-à-vis de l'agriculture non irriguée malgré des pluies erratiques et imprévisibles ; promotion du maïs blanc en tant que culture vivrière de base depuis plusieurs décennies ; petites exploitations et

intensification de la pression foncière ; moyens d'existence ruraux peu diversifiés et liaisons limitées entre zones rurales et urbaines ; coûts d'importation et d'exportation élevés liés à l'enclavement du Malawi ; forte prévalence du sida et ses effets néfastes sur la démographie des ménages et la main d'œuvre ; catastrophes naturelles récurrentes ; crises économiques ; et taux de malnutrition élevés, transmis de génération en génération. Les défaillances gouvernementales, la mauvaise gestion macro-économique, une culture politique de type néo-patrimonial, et la dépendance vis-à-vis de financements des donateurs fortement conditionnels, ont exacerbé, au lieu de soulager, la pauvreté et la vulnérabilité dans les zones rurales.

Contexte politique

L'argument du « néo-patrimonialisme », selon lequel les gens au pouvoir exploitent leur position pour exercer un favoritisme auprès des électeurs et groupes d'intérêts influents, est pertinent dans l'analyse des politiques de développement agricole et de protection sociale depuis l'indépendance du pays. Le premier président du Malawi, Kamuzu Banda (1964-1994), a en particulier imposé un régime extrêmement personnalisé et répressif. La croissance économique a été initialement réalisée

par la promotion de la production de tabac, à des fins d'exportation, par le sous-secteur des grandes exploitations agricoles, et la production vivrière du maïs pour la petite agriculture, les ménages de la petite paysannerie offrant également une réserve de main-d'œuvre bon marché pour les grandes exploitations. L'économie était fortement réglementée. Les engrais subventionnés et le soutien au crédit garantissaient le soutien des agriculteurs les plus aisés, tandis que les classes moyennes bénéficiaient d'investissements dans l'éducation et de possibilités d'emploi dans une fonction publique alors en pleine expansion. La protection sociale ne fit l'objet que d'une attention très limitée de la part des décideurs durant cette période, le gouvernement niant tout simplement l'existence de la pauvreté au Malawi.

La non-viabilité de ces politiques a été exposée par une série de chocs extérieurs au début des années 1980, qui ont forcé le gouvernement à solliciter fortement l'aide financière conditionnelle du FMI et de la Banque mondiale, lançant alors le Malawi dans sa seconde phase politique post-indépendance (phase de libéralisation), avec un retrait des interventions publiques dans les domaines de la production agricole et de la commercialisation, et la suppression des subventions aux engrais. La déréglementation a également eu pour effet de priver le gouvernement d'une partie importante de ses leviers d'influence politique, ce qui a entraîné, conjointement avec l'échec des réformes des marchés, une série de crises alimentaires. Les pressions en faveur de réformes politiques se sont intensifiées et les premières élections démocratiques multipartites du Malawi ont eu lieu en 1994, mettant un terme au régime autocratique de Banda.

Le mandat du deuxième président du Malawi, Bakili Muluzi (1994-2004) s'est traduit par plus d'une décennie de gestion déficiente sur le plan macro-économique, d'affaiblissement des capacités gouvernementales et de corruption

endémique. La base du soutien politique au gouvernement étant située dans la région Sud, densément peuplée et en situation d'insécurité alimentaire, l'exploitation politique de la question de l'autonomie nationale pour le maïs est devenue associée à la politique de subventions aux engrais.

Des « starter packs » universels de semences de maïs et d'engrais ont ainsi été introduits en 1998 avec une série d'objectifs populistes, notamment la promotion du développement agricole et de l'autosuffisance alimentaire et la protection sociale pour les citoyens vulnérables, avec un clientélisme politique certain. La « politique des engrais » (fertiliser politics) est ensuite devenue un sujet majeur dans la campagne présidentielle de 2004, remportée par Bingu Mutharika qui a ensuite réintroduit les subventions aux engrais, avec d'énormes conséquences sur les plans économique, agricole et politique.

Les donateurs exercent une influence disproportionnée au Malawi, du fait de la dépendance de l'économie vis-à-vis de l'aide étrangère, leurs politiques manquant toutefois de cohérence au fil du temps et entre les différentes agences. Les donateurs ont initialement soutenu les politiques agricoles dualistes de Banda mais, au début des années 1980, des inquiétudes quant aux problèmes économiques du Malawi, coïncidant avec un changement de paradigme idéologique (délaissant l'interventionnisme public au profit des politiques d'ajustement structurel du « consensus de Washington ») ont conduit les donateurs et les institutions financières internationales à imposer au Malawi des réformes de libéralisation. Les donateurs ont par la suite opéré plusieurs voltefaces et entretenu des désaccords internes sur la question des subventions aux engrais et autres interventions dans les domaines de l'agriculture et de la protection sociale, sous l'effet d'intrigues politiques internes, des idéologies économiques dominantes, des préoccupations humanitaires

et des préoccupations personnelles du personnel envoyé (dans le cadre de missions à court terme) dans le pays.

En résumé, les présidents successifs ont adopté différentes approches pour parvenir à exercer un favoritisme auprès de leurs « clientèles » de prédilection sans pour autant compromettre la capacité de l'économie à soutenir un tel clientélisme. Jusqu'à récemment, les objectifs de protection sociale figuraient uniquement dans la recherche de la sécurité alimentaire via les politiques agricoles (subventions aux engrais, notamment), et dans le déploiement des interventions d'urgence lors des crises alimentaires.

Contextes liés aux marchés et aux moyens de subsistance

D'importantes interactions jouent entre l'agriculture et la protection sociale au Malawi, en raison de la prédominance de la petite agriculture, d'une faible productivité et du caractère fortement risqué de l'agriculture comme moyen

de subsistance pour les familles rurales. La pauvreté, la malnutrition et la vulnérabilité aux chocs sont plus élevés parmi la petite paysannerie, de sorte que la protection sociale doit nécessairement se préoccuper de la petite agriculture au Malawi. Une caractéristique connexe est le faible niveau d'activité économique et de développement des marchés dans les régions rurales du Malawi, où les petits volumes et la cherté des coûts de transaction exigent des primes de risque et des marges élevées qui dépriment la demande, aboutissant à une trappe à pauvreté caractérisée par un équilibre de bas niveau et des défaillances sur les marchés des intrants agricoles, des extrants et des marchés financiers.

Dans la mesure où le faible niveau de développement des marchés ruraux est, d'une part, un obstacle majeur au développement et à la sécurité alimentaire et, d'autre part, le résultat des situations de pauvreté et de vulnérabilité, cela suggère que, en l'absence de marchés suffisamment larges, bien établis et



Photograph: Ch. Errathie, FAO



Photographie : David Hughes

fonctionnant correctement, les marchés ne peuvent être invoqués pour assurer l'approvisionnement en services agricoles et garantir la sécurité alimentaire. Deux grandes questions émergent de cette réflexion :

1. Comment les marchés des services agricoles (intrants et crédit, principalement) et les marchés alimentaires peuvent-ils se développer à moyen et long terme ?
2. Comment les services agricoles et l'accès aux denrées alimentaires peuvent-ils être assurés à court terme en ayant un effet de stimulation et non d'éviction sur le développement des marchés?

POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET DE PROTECTION SOCIALE AU MALAWI

Cette section résume les principales politiques de développement agricole et de protection

sociale engagées au Malawi depuis l'indépendance, en se fondant sur la classification proposée par Dorward et al. (2006) pour la protection sociale (indépendante de l'agriculture ou mise en œuvre pour, par ou via l'agriculture.)

Protection sociale engendrée par l'agriculture

Après l'indépendance, les petits exploitants étaient organisés en groupes qui contractaient des prêts pour l'achat d'intrants, qu'ils remboursaient en nature en revendant leurs produits à l'ADMARC (Organisation de développement agricole et de commercialisation, un organisme parapublic), qui agissait en tant que partenaire exclusif pour la vente des intrants auprès des petits exploitants et l'achat des récoltes de ces derniers. Ces mécanismes imbriqués permettaient d'élargir l'accès aux intrants achetés pour la production de maïs. L'ADMARC imposait

également des prix pan-territoriaux afin de soutenir les producteurs, et des prix pan-saisonniers afin de protéger les consommateurs pauvres. L'ADMARC prélevait enfin une taxe sur les cultures de rente des petites exploitations et transférait les revenus ainsi dégagés au profit des grandes exploitations de culture du tabac, qui bénéficiaient en plus d'une main-d'œuvre bon marché dans un système foncier propice à l'exploitation.

Ce système national promouvait l'autosuffisance alimentaire (en subventionnant la production) et la disponibilité des denrées alimentaires locales (à travers le réseau ADMARC de marchés de village). En termes de protection sociale, les principaux effets étaient la stabilité des prix des denrées alimentaires et la fiabilité de l'offre alimentaire dans la plupart des zones rurales et la plupart du temps. De telles politiques se sont toutefois révélées intenables pour le gouvernement à partir des années 1980.

Protection sociale indépendante de l'agriculture

La libéralisation des marchés, les dévaluations monétaires et la démocratie multipartite ont conduit à la disparition des mécanismes de crédit spécifiques aux petites exploitations au Malawi, et la focalisation des politiques agricoles s'est déplacée vers des cultures spécifiques telles que le tabac, largement planté après la levée des restrictions pesant sur la petite production au début des années 1990. Parmi les paysans les plus pauvres ne disposant que de surfaces limitées, le tabac a commencé à évincer le maïs, et l'insécurité alimentaire s'est intensifiée en milieu rural après que la suppression des subventions aux intrants eut rendu non rentable le recours aux engrais sur le maïs. Divers instruments de protection sociale « indépendants de l'agriculture » ont été introduits, notamment : les programmes de nutrition ciblés, travaux publics, les programmes d'alimentation scolaire,



Photographie: Nalan Yuksel

l'aide alimentaire et (plus récemment) les transferts de fonds. Certaines synergies entre transferts sociaux et agriculture ont certes pu être observées, mais les problèmes structurels plus profonds qui affectent la production alimentaire, les marchés, les politiques et la gouvernance restent non résolus. En outre, le manque de financement à long terme, la couverture limitée et le manque de cohérence dans la mise en œuvre ont sapé la mesure dans laquelle les petits exploitants peuvent s'appuyer sur les transferts sociaux et s'engager dans des investissements agricoles à risque modéré.

Protection sociale pour le développement agricole

L'intérêt croissant pour le potentiel de la protection sociale eu égard à la réduction des risques pesant sur les moyens de subsistance et à la facilitation des investissements permettant de sortir de la pauvreté a conduit à un regain

d'intérêt pour l'assurance agricole. En dépit des échecs des régimes d'assurance-récolte en Asie du Sud et en Amérique latine durant les années 1970, liés au risque covariant, au risque subjectif, à des coûts de transaction élevés et à des problèmes d'économie politique, l'émergence de l'agenda de protection sociale a coïncidé avec le développement d'approches plus novatrices. Le gouvernement du Malawi et ses partenaires au développement ont ainsi procédé à la mise en œuvre d'un projet pilote de régime d'assurance agricole indexé sur les conditions météorologiques et destiné à quelque 900 producteurs d'arachide en 2005/06, dans le cadre duquel ces derniers contractaient un prêt pour accéder à divers intrants, à un taux d'intérêt qui intégrait une prime d'assurance. Dans la mesure où l'assurance opère comme une garantie sur le prêt, cela permet aux agriculteurs à hauts risques et à faibles revenus d'obtenir des crédits pour investir dans des intrants et



Photographie: David Hughes

améliorer les rendements de leurs récoltes. Ce projet pilote a été favorablement évalué après sa première année. Les prochains défis sont désormais l'extension de cette approche pour le traitement des risques rencontrés dans la production de maïs et le développement du recours aux intrants chez les petits exploitants pauvres.

Protection sociale via le développement agricole

Le rôle prépondérant de l'agriculture pour la sécurité alimentaire, au niveau des ménages comme du pays dans son ensemble, a induit une convergence entre les objectifs du développement agricole et de la protection sociale autour de l'accès des petits producteurs aux semences et engrais pour la production de maïs. Trois instruments ont été utilisés : intrants-contre-travail ; distribution gratuite d'intrants ; et subvention des intrants fondée sur un système de coupons. La notion d'« intrants-contre-travail » désigne des projets de travaux publics dans le cadre desquels les participants sont payés en intrants agricoles, plutôt qu'en vivres ou en argent. Des programmes intrants-contre-travail ont récemment été mis à l'essai, à petite échelle, au Malawi : les évaluations ont conclu qu'ils étaient plus populaires auprès des participants que les programmes vivres-contre-travail ou argent-contre-travail dans un contexte de prix élevés des engrais. La distribution d'intrants gratuits a été plus largement utilisée, à partir de 1993, afin de faire face à la dévaluation de la monnaie, à l'élimination progressive des subventions sur les engrais, à l'effondrement du système de crédit aux intrants, et à la sécheresse. En 1998, le DFID a financé un programme universel dit « Starter Pack » qui, conjointement avec des conditions météorologiques favorables, a contribué à une augmentation de 67 % de la production de maïs (Levy, 2005). Le programme Starter Pack était conçu comme un programme de développement agricole visant

à stimuler la diversification des cultures et les marchés ruraux d'intrants et d'extrants agricoles, mais sa fonction principale était d'agir comme un instrument de protection sociale, qui devait contribuer à la sécurité alimentaire des ménages en augmentant la production de maïs et en abaissant les prix sur les marchés. Le programme a cependant également été exploité comme levier de clientélisme par le parti au pouvoir lors des élections de 1999. En raison de cette politisation et du coût élevé du programme, de l'accent mis sur la production de maïs plutôt que sur la diversification des cultures, de ses effets de déplacement sur les marchés d'intrants, et de son inefficacité en termes de fuites vers des bénéficiaires non-pauvres, les donateurs ont réduit la portée du programme en 2000/01, passant d'un déploiement universel à une distribution ciblée, avant de le supprimer complètement.

Protection sociale et développement agricole

Les pénuries alimentaires et le niveau élevé des prix suite aux mauvaises récoltes des saisons 2000/01 et 2001/02 (suite à la réduction du programme Starter Pack) ont fait de la sécurité alimentaire un enjeu politique majeur au cours de la campagne électorale de 2004, au cours de laquelle les deux grands partis ont promis des subventions sur les engrais. Suite à une nouvelle mauvaise récolte en 2005, le gouvernement a mis en place une subvention ciblée, sous la forme de coupons pouvant être utilisés auprès d'organismes agricoles parapublics pour obtenir des engrais et des semences de maïs, cela au tiers du prix de détail normal. La combinaison de conditions météorologiques favorables et de ce programme de subventions des intrants a produit une récolte exceptionnelle en 2006, et le programme a été renouvelé pour la saison 2006/07. Une fois passée l'hostilité initiale des donateurs, le DFID et d'autres agences ont proposé leurs conseils financiers et techniques,

cherchant à promouvoir une plus grande participation du secteur privé et un plus grand choix pour les agriculteurs. Une évaluation a permis de conclure que le programme avait permis une augmentation substantielle de la production nationale de maïs, que les prix du maïs étaient restés relativement peu élevés et stables, et que le salaire rural moyen avait augmenté par rapport aux années précédentes. Les coupons étaient cependant mal ciblés, le taux de déplacement pour les ventes d'engrais commerciaux a été substantiel pour ces deux années, et aucun plan clairement défini ne permettait d'établir si (et pour combien de temps) le programme de subventions devait être reconduit (Imperial College et al, 2007). L'équipe d'évaluation a conclu que les subventions aux intrants pouvaient contribuer à accroître la productivité du maïs, à maintenir des prix du maïs plus bas et plus stables et des salaires plus élevés en milieu rural, mais cela uniquement si elles sont relayées par des interventions de protection sociale (avec par exemple une réserve de céréales stratégique correctement gérée), par des politiques agricoles (en particulier dans les domaines de la recherche, de la vulgarisation et du financement saisonnier) et par d'autres investissements essentiels (infrastructures routières en milieu rural, notamment).

ENSEIGNEMENTS DE L'EXPÉRIENCE DU MALAWI

On peut tirer quatre grands enseignements de l'expérience du Malawi concernant les interactions entre politiques agricoles et instruments de protection sociale durant la période post-indépendance. Ces enseignements sont applicables à de nombreux autres pays africains confrontés à des circonstances difficiles et à des choix politiques de nature similaire.

1. L'évolution des politiques de développement agricole et de protection sociale, ainsi que les interactions entre ces deux domaines, sont fortement influencées par le contexte

politique (s'agissant à la fois de la politique intérieure et de l'interaction avec les donateurs), le contexte commercial (s'agissant notamment de la variabilité des prix alimentaires et de « l'épaisseur » des marchés d'intrants, d'extrants et de la main d'œuvre agricoles), et les tendances influant sur les moyens de subsistance agricoles et non agricoles.

2. Les choix politiques reflètent des débats complexes et non résolus, en particulier : la sécurité alimentaire nationale et des ménages doit-elle passer par l'autosuffisance alimentaire ou par le passage à des cultures de rente ? Quels doivent être les rôles respectifs des secteurs public et privé et leurs relations ? Comment cibler les transferts sociaux et les subventions ? Comment assurer leur rentabilité et quelles sont leurs implications sociales et politiques ?
3. Les résultats obtenus par les politiques sont déterminés non seulement par le choix des instruments, mais aussi par les modalités de leur mise en œuvre. Les objectifs de croissance et de développement à long terme doivent être pensés de façon approfondie et clairement articulés, de sorte que les politiques et instruments à court terme soient choisis et déployés selon des modalités cohérentes et synergiques, au lieu d'opérer en contradiction avec les objectifs et processus à long terme.
4. Une palette de politiques complémentaires agissant sur différents volets (protection sociale, agriculture, réformes économiques et institutionnelles plus larges) et dans différents secteurs est indispensable pour assurer de façon efficace la réalisation à court, moyen et long terme des objectifs de protection sociale, de développement agricole et non agricole, et de réduction de la pauvreté. La composition de cette palette dépendra des circonstances particulières de chaque pays.

Sources:

Dorward, A., Sabates Wheeler, R., MacAuslan, I., Buckley, C., Kydd, J. et Chirwa, E. (2006) 'Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Policy and Research Issues', Future Agricultures Consortium, Brighton: Institute of Development Studies
Imperial College, Wadonda Consult, Michigan State University et Overseas Development Institute (2007) Évaluation du programme 2006/2007 d'approvisionnement en intrants agricoles, Malawi : Rapport intérimaire, Londres : Imperial College

Levy, S. (rédacteur en chef) (2005) 'Starter Packs: A Strategy to Fight Hunger in Developing and Transition Countries?

Lessons from the Malawi experience, 1998-2003', Wallingford: CABI

Remerciements: Ce Point Info est une synthèse (rédigée par Stephen Devereux) d'une étude de cas-pays (Social Protection and Agriculture in Malawi) préparée dans le cadre d'une étude commandée par la FAO sur le thème de la protection sociale et du soutien à la petite agriculture pour le développement (Andrew Dorward, Bruce Guenther et Rachel Sabates-Wheeler / Janvier 2008). L'étude de cas-pays du Malawi a été publiée par le Future Agricultures Consortium dans le document de travail Growth & Social Protection (Working Paper 01).

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Stephen Devereux** 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 - UK T +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.

