

Orientations possibles pour l'agriculture au Malawi : défis et dilemmes (ii) politique

Ce document d'information examine les défis et dilemmes auxquels sont confrontés les décideurs en matière de politique agricole au Malawi, qu'ils soient issus des processus politiques actuels ou qu'ils soient enracinés dans les politiques et résultats du passé.

Politique agricole : panorama historique

Depuis l'indépendance de 1964, le secteur agricole malawite a connu toute une série de changements politiques et une importante discontinuité dans son organisation institutionnelle avec la libéralisation des marchés qui eut lieu dans les années 80.

Avant la libéralisation des marchés, les mesures politiques concernant le secteur des petits exploitants étaient toujours ancrées dans la période coloniale. Jusqu'au milieu des années 80, on insistait beaucoup sur l'idée d'une production vivrière autosuffisante. Les politiques alimentaires, étaient toutefois composées d'éléments à l'encontre des pauvres et d'autres en leur faveur. Concernant les mesures anti-pauvres, les prix alimentaires étaient souvent

au-dessus des prix paritaires à l'importation, à savoir qu'il était possible de vendre des denrées à meilleur marché à des ménages déficitaires.

Le 'modèle de développement rural intégré' (IRDP), une série de grands projets financés par l'aide remontant à la fin des années 60, était particulièrement en faveur des pauvres. Sous le IRDP, les routes rurales ont été élargies et plusieurs anciens organismes de droits publics chargés de la vente de cultures spécifiques s'étaient rassemblés pour former l'ADMARC (ou société de développement et de commercialisation agricole) qui avait un monopsonne sur la plupart des produits des petits exploitants et coïncidait avec le système de crédit accordé aux paysans. Il avait aussi le monopole sur des intrants comme les semences et les engrais. Dans une large mesure, cela surmonta les dysfonctionnements du marché, notables sur le marché du crédit, tout en réduisant les risques pour la minorité des ménages paysans dont les cultures de maïs étaient destinées aussi bien à la vente qu'à leur propre consommation.

En 1976, on intégra l'IRDP dans un programme de développement rural national (PDRN). Il était alors évident que les dépenses considérables

récurrentes, comme les salaires des travailleurs occupant des postes clés et le système de crédit étaient uniquement supportés par les aides financières. Quand ces dépenses furent transférées dans le budget public financé au niveau national, le FMI et la Banque mondiale conseillèrent de les réduire nettement. Le gouvernement dut donc s'engager à supprimer progressivement les subventions aux engrais, en amortissant considérablement les aides de fonds de roulement pour les engrais.

Le crédit accordé aux petits agriculteurs fut commercialisé en le transférant à la nouvelle banque, la Malawi Rural Finance Company (MRFC). En prêtant à des taux commerciaux, la MRFC réussit à survivre uniquement en se concentrant sur une élite relativement petite, composée essentiellement de petits planteurs de tabac. Par conséquent, au jour d'aujourd'hui plus de 90 % des petits exploitants ne peuvent pas bénéficier de crédits.

Récentes stratégies de développement et priorités gouvernementales

Depuis la libéralisation des marchés, les défis politiques concernant les petits exploitants malawites sont plus fondamentaux que le simple traitement de niveaux de crédit bien plus bas, de subventions aux intrants et de la baisse des financements récurrents accordés à la recherche et à la vulgarisation.

Depuis 1994, le Malawi a rendu au moins cinq rapports dans lesquels le développement agricole est crucial pour sortir le pays de la pauvreté.

Ces rapports sont :

- Malawi Vision 2020 (la vision malawite 2020) (1998 -)
 - Malawi Poverty Reduction Strategy (stratégie de lutte contre la pauvreté au Malawi) (2002 – 2005)
 - Malawi Economic Growth Strategy (stratégie de croissance économique au Malawi) (2004-)
 - Malawi Growth and Development Strategy (stratégie de croissance et de développement au Malawi) (2005 -).
- Ces rapports ont rarement été mis en oeuvre jusqu'au bout, ont empiété les uns sur les autres et ont créé des doutes et des difficultés pour atteindre une cohérence politique.
- La stratégie de réduction de la pauvreté au Malawi (MPRS) insiste sur le rôle de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté. Le principal pilier stratégique de la MPRS est la croissance durable en faveur des pauvres. Ses deux principaux objectifs sont : la promotion de sources de croissance et la création d'un environnement favorable. Six secteurs sont considérés comme des sources potentielles de croissance en faveur des pauvres : l'agriculture, les ressources naturelles, les micro, petites et moyennes entreprises ; la fabrication et l'industrie alimentaire ; le tourisme et l'industrie minière à petite échelle.
- En agriculture, les contraintes des crédits sur les pauvres ou les paysans, les services de vulgarisation et l'accès aux marchés sont des priorités. On insiste sur deux questions de politique foncière : la sécurité des terres coutumières et la redistribution volontaire des terres à 3 500 ménages.
- Dans l'ensemble, les stratégies et les mesures politiques n'ont pas été appliquées correctement et l'on constate le peu de soutien dont elles ont bénéficié pour leur mise en oeuvre.

Les ressources allouées aux activités en faveur des pauvres ne reflètent pas les priorités de la MPRS.

De la réduction de la pauvreté pour relancer la croissance économique à la relance de la croissance économique pour réduire la pauvreté

La MEGS (stratégie de croissance économique au Malawi) coïncide avec la MPRS. C'est la réponse aux critiques proférées à l'encontre de l'intérêt porté par la MPRS aux petits exploitants et aux petites entreprises, que de nombreux acteurs considèrent comme incapables d'atteindre le taux de croissance visé de 6 % par an (GOM, 2004 ; Tsoka, 2006).

Le principe de la MEGS est la croissance économique pour réduire la pauvreté. Les stratégies agricoles sont axées sur des secteurs reconnus pour leur plus fort potentiel de croissance, en insistant sur l'agriculture orientée vers l'exportation et en augmentant la productivité et la commercialisation (GOM, 2004). Quatre cultures agricoles sont considérées comme des secteurs de croissance : le tabac, le coton, le thé et la cane à sucre. Seules les cultures de tabac et de coton impliquent une grande proportion de petits exploitants. Le thé et la cane à sucre sont dominés par de grandes exploitations commerciales.

En 2004, suite au changement de gouvernement, on ne savait plus quel rapport pouvait orienter le développement du Malawi. On s'intéressa alors au développement mené par la croissance, ce qui mit davantage l'accent sur la MEGS relative à la MPRS. Le processus d'intégration de la MPRS et la MEGS commença en 2005 pour aboutir à la MEGDS (ou stratégie de développement et de croissance économique du Malawi).

Défis et dilemmes

Les principaux défis dans les stratégies de développement sont de trouver la capacité et la

La politique de sécurité alimentaire aujourd'hui

Devant les problèmes récurrents d'insécurité alimentaire, la sécurité alimentaire est toujours une question centrale dans l'agenda politique. Cela ne figure pas explicitement dans les MPRS et MEGS, mais les dernières actions politiques en matière d'agriculture ont tendu vers une augmentation de la production vivrière, notamment celle du maïs. Depuis la fin des années 90, le gouvernement, soutenu par des donateurs bilatéraux, a présenté une série de programmes de sécurité visant à augmenter la production vivrière et destinées aux paysans sans trop de ressources.

Les programmes présentés :

- Le Starter Pack programme, qui de 1998/99 – 1999/2000 a donné des intrants aux paysans dotés de faibles ressources
- (Levy, 2005)
- L'APIP (ou le Programme visant à améliorer la productivité agricole) qui a proposé en 1998 des intrants à crédit aux paysans dotés de faibles ressources
- Le Targeted Inputs Programme (qui a succédé au Starter Pack) qui visait à donner des intrants (semences de céréales ou de légumes et engrais).

Des taux par défaut élevés ont entraîné une chute brutale dans le nombre des bénéficiaires

volonté politique de transformer ces stratégies en actions politiques.

Pour atteindre une croissance agricole en faveur des pauvres, l'agriculture est confrontée à plusieurs défis dans son propre secteur mais aussi avec les processus politiques plus larges. Cela inclut :

- Les terres : tailles, fragmentation, Distribution et tenure : comment intégrer la question de la réforme foncière dans une stratégie de croissance agricole significative ;
- Sécurité alimentaire : cultures vivrières et commerciales
- Promotion : comment atteindre une production alimentaire auto-suffisante ou accroître les exportations de produits alimentaires en garantissant le bon équilibre national ;
- Irrigation : comment utiliser toutes les ressources en eau pour l'irrigation ;
- Services d'infrastructure : comment développer des infrastructures appropriées pour les réseaux routiers, les télécommunications et l'énergie à partir d'une base incroyablement basse;
- Les intrants et subventions ciblés: si les subventions sur les engrais sont l'avenir de la politique de croissance agricole au Malawi, comment maintenir de tels niveaux de subvention sur la durée étant donné l'environnement économique et le coût élevé des transports et la volatilité des cours du marché ; et
- Services et marchés des cultures vivrières et commerciales : comment coordonner les services complémentaires, comme les services de vulgarisation, pour promouvoir la croissance agricole sur un marché libéralisé lorsque la plupart des marchés sont toujours étroits et ne fonctionnent pas parfaitement; comment développer le secteur privé et garantir son bon fonctionnement; comment atteindre un barème sur les marchés des produits pour l'exportation des cultures et le rôle de l'état sur le marché ; comment rétablir les crédits agricoles au vu des problèmes de remboursement rencontrés par le passé.

Remerciements:

Ce Point Info est écrit par Ephraim W. Chirwa, Jonathan Kydd and Andrew Dorward pour le **Future Agricultures Consortium**. Le Rédacteur des Series est David Hughes. Pour de plus information concernant cette serie visitez: www.future-agricultures.org

Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter les débats et d'encourager le dialogue sur les questions essentielles et la politique à conduire, pour l'avenir de l'agriculture en Afrique. C'est un partenariat entre organismes de recherche africains et britanniques. Future Agricultures, Institute of Development Studies, Brighton, BN1 9RE, Royaume-Uni
T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont autorisés à citer ou reproduire le contenu des Points Infos de Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Avenir des Agricultures souhaite être mentionné et recevoir une copie de la publication.

FAC apprécie le support de l'
UK Department for International Development (DfID)

