

Le ministère de l'Agriculture au Malawi remplit-il bien sa mission ?

La mission du Ministère de l'Agriculture (Mda) est de promouvoir et d'accélérer un développement agricole diversifié et durable, pour stimuler la croissance économique et contribuer à la réduction de la pauvreté. Le Mda est chargé de promulguer des lois, de réguler les affaires agricoles, coordonner la formation, et collaborer avec les autres dépositaires d'enjeux du secteur ; il supervise aussi les organismes paragonnementaux auxquels il accorde des prêts.

La réforme de décentralisation menée depuis 2000, a créé d'importants changements institutionnels quant à la structure du Mda et le processus décisionnel local. En clair, les changements accentuent le rôle du Mda en tant que coordinateur, facilitateur et régulateur des activités des différents acteurs, plutôt que la fourniture directe de services. Ce Point Infos examine les réussites et les limites du processus jusqu'ici engagé, et identifie les défis à venir.

Une organisation par districts

Localement, le Mda est divisé en 28 Agences Locales de Développement Agricoles: les DADO, subdivisées en 154 Zones de Planning Etendues ou EPA. Les EPA sont elles-mêmes divisées en

Sections, le niveau le plus local de la structure du Mda et le point privilégié de services aux agriculteurs.

La création des DADO était le point central de la stratégie de décentralisation, visant à concentrer dans les districts la fonction de planification et la fourniture de services. L'intention première était d'améliorer l'efficacité, la qualité et la réactivité du service rendu.

Les DADO sont chargées d'informer, de fournir des conseils techniques, de former le personnel des EPA et les agriculteurs, et d'encadrer le personnel des EPA; ces dernières sont elles-mêmes chargées de développer les groupements d'agriculteurs, de faciliter l'accès des agriculteurs aux organismes de prêts et aux formations.

Rôles et responsabilités: vues divergentes

Les fonctionnaires du Ministère au sein des agences de districts soulignent la mission du Mda comme fournisseur de services, notamment concernant la sécurité alimentaire et la revalorisation des revenus des foyers. Sur la liste des fonctions du Ministère, ils placent bien plus

Encadré 1: Nostalgie de l'ADMARC

Les petits exploitants agricoles Malawiens regrettent les années 80 à 93, avant les changements de structure, selon eux l'âge d'or de l'essor agricole au Malawi. A cette époque les services agricoles étaient dominés par l'organisme paragouvernemental ADMARC – La Corporation de Marketing et de Développement Agricole.

L'ADMARC jouait un grand rôle dans la fourniture d'intrants et de services à la commercialisation et au développement pour les agriculteurs. Elle facilitait leur accès aux intrants et offrait un débouché immédiat pour leurs productions.

Les activités de l'ADMARC ont connu un ralentissement brutal suite aux réformes structurelles des années 80. Les négociants privés n'ont pas investi le marché laissé vacant, privant les agriculteurs de débouché valable.

bas la fonction de coordination, de suivi et de diffusion des lois.

A cet égard, leur perception rejoint parfaitement les attentes des petits agriculteurs. Ces derniers insistent également sur le rôle du MdA en tant que régulateur du marché: par exemple, le suivi Qualité des intrants agricoles vendus par les petits négociants privés (notamment les pesticides), et aussi le développement des cheptels.

D'autres acteurs concernés accusent le MdA d'échouer largement dans son rôle de coordination et de suivi. Les plans d'action à visée locale favorisent largement l'intervention directe par le personnel du MdA, tandis que la coordination et le suivi nécessitent des compétences et des ressources difficiles à trouver dans les agences de district.

Décentralisation et réactivité

La nouvelle politique d'extension propose une stratégie participative de l'aval vers l'amont pour

planifier les actions: les EPA travaillent avec les agriculteurs pour identifier les besoins prioritaires de développement; Les résultats sont ensuite adressés à l'amont pour alimenter le processus de planification par la direction. Malheureusement, ces bonnes résolutions ne sont pas encore pratiquées.

A cause de contraintes budgétaires, de priorités définies par l'Etat central suivant des stratégies nationales de développement, et de stipulations imposées par des donateurs d'aides, les plans de développement sont révisés et compromis par les sphères décisionnelles supérieures. Le défi n°1 reste la gestion des tensions entre les priorités définies par le terrain, et celles de l'Etat, dans un contexte de ressources financières restreintes. Concrètement, les décisions proviennent largement du pouvoir central.

Autre problème de taille: les DADO rendent des comptes au Ministère de l'Agriculture (aspects techniques) ET aux Collectivités Territoriales de Développement Rural (aspects administratifs). Cette double allégeance sépare la gestion technique de la gestion financière; à terme, la mise en cohérence des décisions avec les ressources allouées risque d'être sapée.

La question des personnels

La question des salariés reste un défi majeur quant à la capacité opérationnelle des agences de districts. De nombreux postes-clé sont soit vacants, soit confiés à un personnel sous-qualifié. Par exemple, sur les 169 Sections des EPA du District de Dedza, seuls 82 Agents de Développement et d'Extension (AEDO) supervisent la fourniture de services.

Dans le district de Thyolo, il n'y a que 56 AEDO pour 142 Sections. Le nombre d'agriculteurs par agent d'extension est estimé à 1 pour 1000 à Dedza et 1 pour 3000 à Thyolo. La crise de recrutement a plusieurs causes:

- La pandémie du VIH/SIDA



- La fermeture de la seule école de Développement reconnue par l'Etat, dix ans auparavant.
- Les bas salaires du secteur public et les avantages et incentives, insuffisants.

Le personnel de terrain compétent est vite repéré et transféré vers des postes de cadre au sein du Mda, où rejoignent les ONG où ils sont mieux payés.

La performance du personnel du Mda est aussi entravée par une formation technique inadéquate ou obsolète, des budgets imprévisibles. De plus, les fonds sont habituellement versés mensuellement : il est donc difficile pour le Mda de répondre aux demandes fluctuantes (saisonniers).

L'offre de service, insuffisante, est comblée par une multitude d'acteurs différents : des ONG, des associations d'exploitants, et, à moindre échelle, le secteur privé. Les DADO obtiennent parfois des fonds de la part de donateurs et ONG,

mais ces ressources doivent être utilisées pour des projets spécifiques, aussi les agents des DADO n'ont pas la maîtrise de l'utilisation de ces fonds. Il va sans dire que de tels fonds ne sont versés que pour financer des projets choisis par les donateurs, qui ne sont pas nécessairement prioritaires pour le Ministère.

Coordination

L'arrivée de nouveaux fournisseurs de services augmente l'importance de la fonction coordinatrice du Mda. Même la coordination interne entre sous-unités et programmes ministériels reste insuffisante. Ces problèmes sont liés à un manque de communication efficace et, en partie, à une course aux budgets en interne.

La coordination avec d'autres agences publiques est inexistante, surtout dans les domaines transversaux. Le manque de coordination entre agents de développement du Mda et agents d'irrigation du Service de Irrigation

(Ministère de l'Eau), est un problème à part entière.

L'interface entre le MdA et d'autres acteurs de l'agriculture est également ténue. Un nouveau cadre pour la coordination, le DAESS ou Système de Soutien à l'Extension Agricole des Districts, a été proposé. Il pourrait aider à rapprocher les acteurs-clé pour définir l'ordre du jour politique et travailler à des objectifs communs. Mais le DAESS est actuellement en attente de fonds pour démarrer.

Les interactions entre le MdA et le secteur privé sont virtuellement inexistantes, et celles avec les ONG est essentiellement bilatérale. Quelques ONG collaborent avec le MdA en termes de planning, fourniture de services et suivi des actions, notamment dans le domaine du développement. Cette collaboration est plus présente au niveau des EPA, mais des tensions existent dans ces relations.

Des inquiétudes émergent également à propos de rivalités entre ONG, qui se concurrencent dans la course aux subventions et aux sponsors; ces derniers réclament des résultats rapides et mettent les ONG sous pression constante. Des tentatives pour encourager le dialogue et la collaboration entre ONG du secteur n'ont rien démontré de concret jusque là. Le MdA a été accusé de cet échec, n'ayant pas joué le rôle de catalyseur qu'il aurait dû avoir.

Attention, travaux

La nouvelle politique de croissance du Malawi est une occasion de repenser le rôle de l'Etat dans le secteur agricole. La décentralisation devrait aussi permettre une offre de services plus orientée vers la demande et plus diversifiée. Mais le processus est loin d'être achevé. Jusqu'à aujourd'hui, le MdA n'a manifesté ni forte capacité ni vif intérêt pour sortir de son rôle historique de fournisseur de services; aussi la régulation, la coordination et la facilitation restent exsangues dans le domaine agricole.

Pour rendre le nouveau système opérationnel et durable, il faudra certaines compétences. Il est relativement facile d'écrire des lois et de concevoir des structures innovantes, mais très difficile de les faire fonctionner efficacement sans y investir les moyens et incitatives requis.

Remerciements:

Ce Point Info est écrit par Blessings Chinsinga et Lidia Cabral 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)

