



Fondation pour l'agriculture
et la ruralité dans le monde
RECONNUE D'UTILITE PUBLIQUE

Mathilde Douillet

**LA RELANCE DE LA
PRODUCTION AGRICOLE
AU MALAWI :
SUCCÈS ET LIMITES**

MARS 2011



Résumé

Le Malawi, un des pays les plus pauvres et les plus densément peuplés d'Afrique subsaharienne, est en passe de devenir une star grâce à la croissance spectaculaire de sa production de maïs, aliment principal de sa population. En quelques années, le Malawi a doublé la production de maïs, ce qui lui permet même d'en exporter à ses voisins. Ce succès s'explique essentiellement par une réorientation massive du budget de l'État vers le secteur agricole.

Cette note fait le point des mesures mises en œuvre dans le secteur agricole malawien. Elle souligne leurs succès et leurs limites. En particulier, elle analyse la subvention à l'utilisation des intrants et montre comment cette mesure a permis aux agriculteurs les plus pauvres d'accéder aux engrais et aux semences, levant ainsi la contrainte principale à l'augmentation des rendements.

Le Malawi est un exemple emblématique du potentiel agricole africain. Cette expérience confirme que les agriculteurs sont très réactifs lorsqu'on leur donne les moyens d'augmenter leur production. Mais il convient de rester prudent dans les leçons qu'on en tire. En particulier, l'autosuffisance agricole nationale est loin de pouvoir assurer, à elle seule, la sécurité alimentaire de l'ensemble des ménages dont une partie, au Malawi, est encore structurellement déficitaire en aliments.

La subvention aux intrants est considérée comme innovante car elle est basée sur un système de coupons, en théorie, très efficace pour cibler les bénéficiaires, renforcer le réseau privé d'approvisionnement en intrants et réduire progressivement l'aide publique. En pratique, il est difficile d'en réduire le coût sans compromettre son efficacité, tant que les conditions d'une meilleure rentabilité de l'utilisation des engrais par les agriculteurs n'ont pas été créées. En effet, il faut que le réseau privé de distribution des intrants soit intégré dans le programme et que l'État puisse agir dans la durée.

Le succès du Malawi ne signifie pas qu'une politique de subvention aux intrants, par un système de coupons, soit la solution universelle ni qu'elle soit applicable à tous les pays. Une intervention publique plus large est indispensable, privilégiant les investissements publics dans la recherche et les infrastructures et visant à créer un environnement propice aux opérateurs privés. Mais la nouvelle initiative d'investissement massif dans le secteur agricole que le Malawi lance actuellement aurait-elle été élaborée sans les succès obtenus grâce à la subvention aux intrants ?

SOMMAIRE

Résumé.....	2
Introduction.....	5
I. Les quatre phases de la croissance économique et les performances de l'agriculture depuis 1964.....	7
A. Phase 1 : De 1964 à 1979, la croissance repose sur la gestion publique d'un développement agricole dual fournissant l'agriculture exportatrice.	7
B. Phase 2 : De 1980 à 1989, la première phase de l'ajustement structurel, la baisse des interventions publiques et le déclin des termes de l'échange.....	9
C. Phase 3 : De 1989 à 2005, la deuxième phase de l'ajustement structurel, la libéralisation de l'ADMARC, l'effondrement du crédit et les crises alimentaires.....	10
1. Un succès de l'ajustement structurel : la libéralisation de la production de tabac.....	10
2. Une nouvelle agence pour la gestion de la sécurité alimentaire	10
3. La crise alimentaire de 1991, les élections démocratiques et l'effondrement du système de crédit.....	11
4. La subvention aux intrants, mesure de relance de l'agriculture et de diffusion de la révolution verte dans un contexte de chocs climatiques	11
5. La crise alimentaire de 2002, les dysfonctionnements des institutions nouvellement réformées	14
6. La crise de 2005, un effet d'annonce.....	15
D. Phase 4 : depuis 2006, changement d'échelle pour la subvention aux intrants et retour de la croissance.....	16
E. Bilan sur les facteurs limitant la croissance agricole.....	17
II. La mesure phare : un ambitieux programme de subvention aux intrants.....	19
A. Un système « intelligent » de distribution et de subvention aux intrants grâce aux coupons	19
B. La mise en œuvre du programme le plus important du budget agricole	21
C. Un succès logistique et administratif... ..	23
D...mais une difficile estimation de l'accroissement de la production de maïs imputable à la subvention	23
1. Les données officielles de croissance des surfaces, des variétés et des rendements.....	23
2. La quantité d'engrais supplémentaire utilisée	24
3. La production de maïs supplémentaire attendue.....	24
E. La difficulté de l'analyse coût/bénéfice	26
F. Impact sur la filière de commercialisation des intrants.....	27
G. Un manque de données pour déterminer l'impact sur la sécurité alimentaire et la pauvreté nationale.....	27
III. Les enjeux de durabilité et de cohérence des politiques.....	29
A. Les enjeux de durabilité.....	29
1. Coût d'opportunité de la subvention aux intrants.....	29
2. L'enjeu du ciblage : plus de production ou moins d'insécurité alimentaire ?.....	30
3. La faible rentabilité de l'utilisation des intrants : enjeux d'accessibilité et de profitabilité.....	31
4. Quelle structuration des filières à long terme ?	31
B. Un enjeu de structuration des filières agricoles à travers les politiques de prix, de stockage et de concurrence.....	33
1. Le marché du maïs est toujours fortement régulé par le gouvernement	33

2. Vers une amélioration de la gestion des surplus.....	33
C. L'amélioration de la coordination des acteurs publics et privés, facteur de stabilité des prix et de sécurité alimentaire	34
Conclusion : d'indéniables succès, d'évidentes limites	36
A. L'autosuffisance n'est pas la sécurité alimentaire	36
B. Un succès à confirmer à long terme	36
C. Une expérience transposable à d'autres pays ?	37
Annexes.....	39
Annexe 1 : Production de certains produits agricoles, 1964-2010 (données FAO stat et Ministère de l'Agriculture du Malawi).....	39
Annexe 2 : Les incertitudes des chiffres officiels.....	39
Annexe 3 : Au-delà du maïs, la croissance récente des autres productions issues de la « petite agriculture »	40
Annexe 4 : Flux de maïs au Malawi et en Afrique australe en année normale:.....	41
Annexe 4bis : Flux de maïs au Malawi et en Afrique australe en année normale	42
Annexe 5 : La régulation des marchés du tabac et du coton.....	42
Références	43

Introduction

Le spectaculaire doublement de la production de maïs au Malawi durant les cinq dernières années lui a permis de passer d'importateur structurel à exportateur occasionnel de l'aliment de base de sa population. Ce changement a été particulièrement remarqué par la communauté internationale au moment du pic des prix sur les marchés internationaux des matières premières agricoles de 2008-2009, car le Malawi, pays historiquement connu pour ses graves crises alimentaires et la pauvreté de sa population, a fourni symboliquement plusieurs centaines de tonnes de maïs au Programme Alimentaire Mondial et aux pays voisins.

Ce succès est communément attribué à une réorientation drastique des priorités du gouvernement vers la relance de la production agricole. Dès son élection en 2004, le Président Bingu wa Mutharika se démarque de ses prédécesseurs en utilisant prioritairement les moyens de son gouvernement pour atteindre l'objectif d'autosuffisance alimentaire. Conformément aux engagements du volet agricole du NEPAD (nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique)¹, plus de 10 % du budget national est attribué à l'agriculture à partir de 2005 (Ministère des finances). Grâce à la croissance du produit intérieur brut (PIB)² agricole de 10 % par an depuis 2006, la croissance économique du Malawi a été en moyenne de 7 % par an entre 2006 et 2009, contre à peine 2 % par an entre 2000 et 2005.

Décidée par les autorités nationales contre l'avis des bailleurs de fonds (Fleshman, 2008) en 2005, la subvention aux engrais pour le maïs constitue aujourd'hui la mesure emblématique de la politique agricole du Malawi. Les bons résultats qu'elle a obtenus ont poussé les bailleurs de fonds à s'y rallier³. Cette expérience est devenue une référence de politique agricole volontariste, que le Président Bingu wa Mutharika a défendu lors de sa présidence de l'Union africaine en 2010. Elle pose néanmoins des questions de coût et de durabilité. C'est pourquoi, il est important de mieux comprendre les conditions de réussite de cette expérience pour le Malawi et la façon dont d'autres pays peuvent éventuellement s'en inspirer. C'est dans ce but que cette note fait le point sur les mesures politiques mises en œuvre dans le secteur agricole malawien et souligne leurs succès et leurs limites.

¹ Le NEPAD est un plan de développement concerté à l'échelle du continent africain. Il établit en 2003 un Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) dans le cadre duquel les gouvernements africains se sont engagés à attribuer les ressources nécessaires pour atteindre une croissance annuelle de l'agriculture de 6% et pour ce faire d'allouer au moins 10% de leur budget national à l'agriculture.

² Données de variation annuelle en % du PIB aux prix du marché basé sur les devises locales constantes. Source : Banque mondiale.

³ Face aux critiques, la Banque mondiale expose sa position sur la subvention aux intrants du Malawi <http://go.worldbank.org/KIGRBOO0B0>

Encadré 1 : Malawi en chiffres



Pauvreté et insécurité alimentaire chronique

- 15 millions d'habitants dont plus de 80 % ruraux
- Densité moyenne de la population : 110 hbts/km² contre 34 pour l'Afrique subsaharienne
- PIB/personne: 166 US\$ (constant 2000) (7 % croissance PIB) (WDI 2010)
- Taux de pauvreté : 52 % de la population rurale
- Espérance de vie moyenne : 43 ans
- Prévalence HIV/SIDA : 17 % de la population urbaine et 11 % de la population rurale (UNAIDS)
- Prévalence de retard de croissance (causé par la malnutrition) enfants de moins de 5ans : 45.9 %
- 40 % des ruraux n'arrivent à pas nourrir leur famille avec leur propre production plus de 5 mois par an, principalement par manque d'accès aux moyens de production (surface ou intrants en fonction des zones du pays). Ils vendent leur force de travail (« ganyu ») pour acheter leur alimentation sur les marchés le reste de l'année.
- Taux d'insécurité alimentaire chronique : Chaque année, environ 10 % de la population est en insécurité alimentaire et dépend des distributions alimentaires pour se nourrir (PAM).

L'importance du maïs

- Le maïs représente plus de 50 % de l'apport calorique moyen au Malawi (FAOstat 2007).
- 97 % des ménages produisent du maïs, souvent en association avec des légumineuses. Même les ménages urbains cultivent prioritairement pour l'autoconsommation. Seul 5 à 10 % du maïs produit est commercialisé.
- La majorité des ménages (65 %) sont acheteurs nets de maïs, 5 % sont vendeurs nets, 5 % achètent et vendent du maïs, et les 25 % restants n'ont jamais de lien avec les marchés du maïs.
- Rendement moyen en maïs : 1,2 T/ha entre 1982 et 2004 puis 1,9 T/ha de 2005 à 2009.

L'agriculture pluviale, secteur clé de l'économie

- PIB agricole : 36 % du PIB total
- Exportations agricoles : 90 % des revenus de l'exportation (traditionnellement tabac, thé, sucre)
- Production agricole locale : 65 % de la matière première de l'industrie agroalimentaire
- Secteur agricole : 87 % de l'emploi (66 % auto-emploi, 11 % salariat dans les grands domaines, 10 % « ganyu » informel)
- Activités agricoles : 64 % des revenus totaux des ruraux
- Productions agricoles majeures (% des 2 980 000ha cultivés) : maïs (41 %), légumes secs (20 %), tubercules (12 %), arachide (9 %), tabac (4 %), coton (1 %), café (0,8 %), thé (0,6 %), sucre (0,1 %).
- Utilisation de fertilisant en 2004 (surface cultivée) : 34kg/ha contre 21kg/ha en moyenne pour l'Afrique subsaharienne.
- Surface agricole cultivée irriguée : 2 %
- Ménages ayant accès au crédit pour la production vivrière (2004) : 3,4 %
- Ménages ayant accès aux services de conseil agricoles (2004) : 13 %

Une agriculture duale liée à une distribution inégalitaire des terres

- « Petite agriculture » : 2 millions de ménages cultivent en moyenne 1 ha (20 % d'entre eux cultivant moins de 0,5 ha) consacrant 75 % de leur surface au maïs. Ils produisent d'autres cultures vivrières sur les 25 % restant et des quelques cultures d'exportations, surtout du tabac (2004).
- « Grands domaines » : 30 000 grandes exploitations cultivent entre 10 et 500 ha de cultures commerciales (tabac, thé, café, sucre, maïs aussi maïs).

Source: FAOstat, Relief Web, CIA World Factbook, Office National Statistique du Malawi (IHS3 2 2003/4), Programme Alimentaire Mondial, Banque mondiale, Fonds Monétaire International, Fewsnet.

I. Les quatre phases de la croissance économique et les performances de l'agriculture depuis 1964

Il est important de replacer l'orientation actuelle de la politique agricole du Malawi et spécifiquement les mesures de subvention aux intrants dans le contexte historique du pays. En particulier, la forte croissance du PIB depuis 2006 est d'autant plus remarquable qu'elle succède à une longue période de variabilité importante de l'activité économique depuis le début de l'ajustement structurel en 1980. Or certaines études analysant les sources de la croissance au Malawi montrent que celle-ci a toujours été étroitement liée aux performances du secteur agricole (Banque mondiale 2009).

Cette première partie retrace les quatre phases principales de l'évolution de la croissance nationale depuis l'indépendance du Malawi en 1964, chacune caractérisée par une orientation des politiques agricoles bien spécifique.

Il est important de garder à l'esprit quelques évolutions structurantes majeures, telles que la pression foncière accrue, la baisse de la fertilité des sols et l'impact dévastateur de l'épidémie de SIDA sur la force de travail et la dépendance des ménages. Ces facteurs s'accroissent entre 1964 et 1990 contribuant à accroître la vulnérabilité de la majorité de la population du Malawi (Frankenberger et al. 2003), comme en témoignent les graves crises alimentaires qui ont touché le pays entre 1990 et 2005. Le contexte économique et agricole actuel du pays est décrit dans l'encadré 1.

A. Phase 1 : De 1964 à 1979, la croissance repose sur la gestion publique d'un développement agricole dual fournissant l'agriculture exportatrice.

À partir de l'indépendance en 1964, le nouveau Président du Malawi Kamuzu Banda, qui règnera 30 ans sur le pays, poursuit le modèle colonial de développement d'une agriculture commerciale à vocation exportatrice à travers le « modèle de développement rural intégré »⁴ basé sur des investissements publics massifs dans les infrastructures (notamment routières) et dans la gestion des marchés agricoles. L'ADMARC (« Agriculture Development and Marketing Corporation », société de développement et de commercialisation agricole) créée en 1971 exerce un monopole sur les intrants (semences, engrais, produits phytosanitaires), gère le système de crédit et est en situation d'oligopole sur la vente de la plupart des produits agricoles commerciaux. L'essor de ce réseau de commercialisation public est favorisé, à partir de 1974, par des réglementations discriminatoires interdisant aux commerçants et aux hommes d'affaires asiatiques, établis au Malawi depuis l'époque coloniale, d'exercer en zone rurale (Jackson 2003).

⁴ L'« Integrated rural development model » est le plan de développement rural qu'adopte le gouvernement en 1964.

La politique agricole se concentre sur les cultures tropicales d'exportation (tabac, thé et sucre principalement), que seuls les « grands domaines »⁵ en propriété privée hérités de l'époque coloniale ont le droit de produire. Pour les agriculteurs vendant des surplus, les débouchés sont garantis par le réseau d'achat public de l'ADMARC. D'après Nthara (2009), le profit que réalise l'ADMARC sur l'exportation du tabac, du sucre et du thé lui assure l'équilibre budgétaire nécessaire pour financer une politique de soutien des prix assurant un revenu minimum aux vendeurs de coton ou d'arachide. Par ailleurs, Whiteside (1999) estime que le gouvernement taxe les petits agriculteurs vendant des produits vivriers comme le maïs pour financer les investissements dans les autres secteurs de l'économie, en fixant des prix d'achat largement inférieurs aux prix mondiaux.

Malgré les bonnes performances du Malawi en termes de croissance du PIB tirée par les exportations agricoles de tabac, de thé et de sucre (Abalu et al. 1996), il est aujourd'hui avéré que pendant cette période d'essor des grands domaines agricoles, le reste des ménages agricoles constituant la « petite agriculture » a été paupérisée. Dans un contexte de ressources en terres limitées, la constitution de nouveaux domaines et l'agrandissement de ceux existants s'est fait aux dépens de la petite agriculture via une politique de transfert du foncier à sens unique des petits paysans relevant du droit coutumier vers les grands propriétés privées. La principale conséquence a été l'émergence d'une nouvelle classe de paysans sans terres dont la seule option était de travailler au service des grands domaines pour des salaires légalement fixés très bas (Peters, 2000) ou de migrer périodiquement pour travailler dans les pays voisins (Zimbabwe et Afrique du Sud principalement).

De plus, l'effondrement du réseau de commercialisation asiatique existant a réduit drastiquement la disponibilité de biens et de services pour les paysans pauvres. Ces lois et règlements discriminatoires n'ont été éliminés qu'en 1995. Jackson et al. (2003) estiment qu'en une trentaine d'années, 80 % des Asiatiques ont quitté le Malawi, les 20 % restant migrant vers les zones urbaines du pays. Les agences publiques et parapubliques n'ont pu que partiellement se substituer à ce réseau de commercialisation privé dont l'efficacité et le faible coût sont aujourd'hui reconnus (Frankenberger et al. 2003).

Le renforcement de la structure foncière inégalitaire qui réduit les surfaces disponibles par ménage pour la majorité de la population et l'absence de réseaux commerciaux en zone rurale à destination de ménages pauvres sont deux tendances qui apparaissent à cette période et se renforcent historiquement au point d'être des contraintes majeures au développement du secteur agricole aujourd'hui.

⁵ Le gouvernement du Malawi distingue les « smallholders » ou « petits exploitant agricoles » constituant la « petite agriculture », des « estates » ou « domaines » traduit dans ce texte par « grands domaines agricoles ».

B. Phase 2 : De 1980 à 1989, la première phase de l'ajustement structurel, la baisse des interventions publiques et le déclin des termes de l'échange

À la fin des années 70, en raison de la mauvaise gestion des agences paraétatiques agricoles et du coût des investissements publics massifs, le Malawi est endetté. Entre 1979 et 1982, les termes de l'échange⁶ chutent de 25 % en raison de la hausse du prix du pétrole, de la chute des prix des exportations traditionnelles et du blocage des ports lié à la guerre au Mozambique. Les conditions météorologiques défavorables achèvent de précipiter le pays dans une crise financière qui le contraint d'emprunter au Fonds monétaire international et à l'Association internationale de développement (AID faisant partie de la Banque mondiale) (Abalu et al. 1996). Ces institutions imposent la mise en place de mesures de stabilisation et d'ajustement structurel (FMI, 2000).

La politique de réduction des interventions et des dépenses publiques impose une réforme de l'ADMARC qui aura lieu en deux temps. Dans les années 80, l'ADMARC se voit contrainte de réduire son soutien aux prix des produits d'exportation, ses subventions aux engrais et aux semences et de réaligner son prix minimum d'achat du maïs avec le prix international. Puis dans les années 1990, elle doit abolir totalement les garanties de prix et les subventions et s'ouvrir à la concurrence privée (Coudouel, Dani, Paternostro, 2006).

Reconnaissant le rôle central du maïs dans la sécurité alimentaire du pays, les premiers plans d'ajustement structurel mettent tout d'abord l'accent sur la promotion de sa production principalement par des mécanismes de marché. L'accès au crédit est favorisé par de nombreux programmes, par exemple par la constitution de groupes de producteurs en lien avec des institutions financières locales. Le taux d'intérêt du crédit est alors subventionné jusqu'à 10 % et les taux de recouvrement du crédit atteignent 90 % (Frankenberger et al. 2003). Ces politiques connaissent un certain succès dans la diffusion du maïs : entre 1981 et 1990, la part du maïs dans les surfaces cultivées par les petits agriculteurs passe de 58 % à 70 %. Parallèlement la consommation de maïs augmente aussi et en 1990, avec plus de 1 000 calories/personne/jour provenant du maïs, le Malawi est le pays qui consomme le plus de maïs par habitant au monde.

Cependant, la majorité des producteurs les plus pauvres se trouvent exclus du système de crédit qui exige des garanties, telles qu'un minimum de surface agricole. Ainsi, seuls les acteurs les plus favorisés sont capables de répondre à ces incitations. De plus, la politique de salaire est défavorable aux travailleurs agricoles sans terres dont le nombre augmente. En conséquence, dans les années 1980, le niveau des inégalités s'accroît (Frankenberger et al. 2003).

⁶ Les termes de l'échange sont le rapport du prix moyen des exportations sur le prix moyen des importations. Une dépréciation des termes de l'échange indique que le Malawi doit compenser ses importations par plus d'exportations ou en s'endettant davantage.

Au final, malgré la croissance de 28 % de la production alimentaire entre 1980 et 1990, la disponibilité alimentaire par tête diminue de 23 % sur la même période à cause de la très forte croissance de la population.

C. Phase 3 : De 1989 à 2005, la deuxième phase de l'ajustement structurel, la libéralisation de l'ADMARC, l'effondrement du crédit et les crises alimentaires

1. Un succès de l'ajustement structurel : la libéralisation de la production de tabac.

Au début des années 1990, la suppression du monopole étatique sur la commercialisation du tabac et l'autorisation de la production de tabac par les petits exploitants agricoles marquent un tournant majeur dans le schéma de développement agricole du pays. Les projets de coopération agricole internationaux se concentrent alors sur la diffusion du tabac dans la « petite agriculture ». Cette mesure est souvent considérée comme un succès important de l'ajustement structurel car la production de tabac augmente fortement : en quelques années, les petits producteurs fournissent plus de 70 % de la production de tabac du pays (Banque mondiale 2003). Le tabac est encore aujourd'hui la culture commerciale la plus répandue, et donc la plus grande source de revenu pour les petits producteurs. Ainsi un rapport de la Banque mondiale montre que le tabac est devenu le moteur principal de la croissance au Malawi car son exportation a des effets multiplicateurs sur de nombreux ménages (Lea, Hammer 2009).

2. Une nouvelle agence pour la gestion de la sécurité alimentaire

La véritable libéralisation de l'ADMARC débute réellement à la fin des années 1980. En 1988, la fin des marchés garantis signe le retrait de l'ADMARC de toutes les zones où ses agences collectent un volume inférieur à 80 tonnes de maïs : 125 zones rurales (sur 1 400 réparties dans tout le pays) ne sont plus desservies ni pour l'approvisionnement en intrants, ni pour l'achat garanti au producteur, ni pour la vente à prix subventionné aux consommateurs (Nthara 2009).

Pour séparer définitivement le rôle de superviseur de la sécurité alimentaire du rôle commercial de l'ADMARC, la gestion de la réserve stratégique de céréales est confiée en 2001 à l'Agence nationale des réserves alimentaires (National Food Reserve Agency, NFRA) nouvellement créée. Comme le pays est structurellement importateur d'aliments à cette époque, l'ADMARC organise chaque année des importations alimentaires publiques et privées (en délivrant des licences d'importation aux opérateurs privés) dans le but de répondre à la demande nationale pendant la période de soudure⁷ et pour permettre à la NFRA de distribuer des denrées aux ménages les plus pauvres.

⁷ La période de soudure est la période de l'année précédant la récolte pendant laquelle les ménages qui ne sont pas autosuffisants doivent acheter des aliments. Si c'est le cas de la majorité de la population, comme au Malawi, le pays doit importer des aliments en prévision de cette période. Au Malawi, la récolte des cultures pluviales ayant lieu entre avril et juillet, la période de soudure s'étend de septembre à avril.

3. La crise alimentaire de 1991, les élections démocratiques et l'effondrement du système de crédit

À partir de 1991, le pays connaît une crise de production majeure due à une conjonction de facteurs défavorables : la diminution drastique de l'approvisionnement public en intrants subventionnés est aggravée par une sécheresse importante qui touche toute la région d'Afrique australe jusqu'en 1995, dans un contexte où le Malawi accueille plus d'un million de réfugiés mozambicains fuyant la guerre. Au Malawi, la production chute de 46 % dans la campagne 1991/1992 et les prix du maïs quadruplent en trois mois. Plus de six millions de personnes demandent de l'aide alimentaire (Harrigan 2008). En réaction à la crise, les bailleurs de fonds internationaux, directement ou par le biais d'organisations non gouvernementales, lancent des projets basés sur une combinaison d'aide alimentaire, de fourniture de nourriture contre du travail et de distribution de « paquets de démarrage⁸ » contenant des semences hybrides et des engrais chimiques pour la production de maïs. Levy (2005) montre comment ces « paquets de démarrage » ont été utilisés comme un moyen privilégié de promouvoir la révolution verte⁹.

Cette crise a un impact à long terme car la majorité des agriculteurs poussés à s'endetter dans les années 1980 sont dans l'incapacité de rembourser leurs dettes, malgré une décapitalisation importante. De plus, dans un contexte de campagne électorale pour les premières élections démocratiques du pays qui ont lieu en 1994, la tendance est à l'effacement des dettes successives des électeurs. En conséquence, la plupart des institutions financières qui avaient été mises en place dans les années 1980 font faillite dans les années 90. Sans accès au crédit, ni de possibilité de migration temporaire dans les pays voisins, en raison du caractère régional de la sécheresse, les ménages les plus pauvres sont contraints d'avoir recours au travail informel qui les détourne de leurs propres champs ; certains vendent même leurs terres. Ils ne peuvent plus investir dans l'éducation ni dans la santé. Cet épisode de sécheresse exacerbe donc le processus de pauvreté qui était déjà en cours et rend les ménages particulièrement vulnérables aux aléas qui seront très nombreux dans les années 1990.

4. La subvention aux intrants, mesure de relance de l'agriculture et de diffusion de la révolution verte dans un contexte de chocs climatiques

La subvention publique aux intrants, jusqu'alors élément structurel de la politique agricole du Malawi, est progressivement supprimée de 1987 à 1991 (Frankenberger et al. 2003). Mais les bailleurs de fonds internationaux, tels que l'agence de coopération américaine (USAID), l'agence de coopération britannique (DFID) et la Banque mondiale, mettent en place un autre type d'aide à l'utilisation d'intrants. En effet, à partir de cette période, ces organisations commencent à associer à leurs programmes d'urgence des mesures d'augmentation de la sécurité alimentaire à moyen terme, en privilégiant pour cela la voie de la révolution verte et l'accroissement de la productivité grâce à des « paquets techniques » directement distribués aux agriculteurs. Mais loin d'être systématiques et intégrés dans le budget annuel du gouvernement, ces programmes de subvention aux intrants dépendent des financements

⁸ Les “starter packs” en anglais.

⁹ Augmentation de la productivité des cultures par l'utilisation de variétés de céréales à haut potentiel de rendement issues de la recherche agronomique, telles que le maïs hybride, et l'application d'engrais et de produits phytosanitaires non organiques.

externes des bailleurs et apparaissent de manière conjoncturelle dans certains projets, paradoxalement adossés aux chocs climatiques successifs que connaît le pays.

Tableau 1 : Liste des catastrophes naturelles entre 1982 et 2010 touchant plus de 100 000 personnes au Malawi

Type de catastrophe naturelle	Date	Personnes totales affectées
Sécheresse	février 1987	1 429 267
Sécheresse	février 1990	2 800 000
Sécheresse	avril 1992 - novembre 1994	7 000 000
Inondation	février 1997	400 000
Inondation	janvier 2001	500 000
Sécheresse	février 2002	2 829 435
Inondation	décembre 2002	246 340
Sécheresse	octobre 2005	5 100 000
Sécheresse	octobre 2007	520 000
Inondation	novembre 2007	180 246

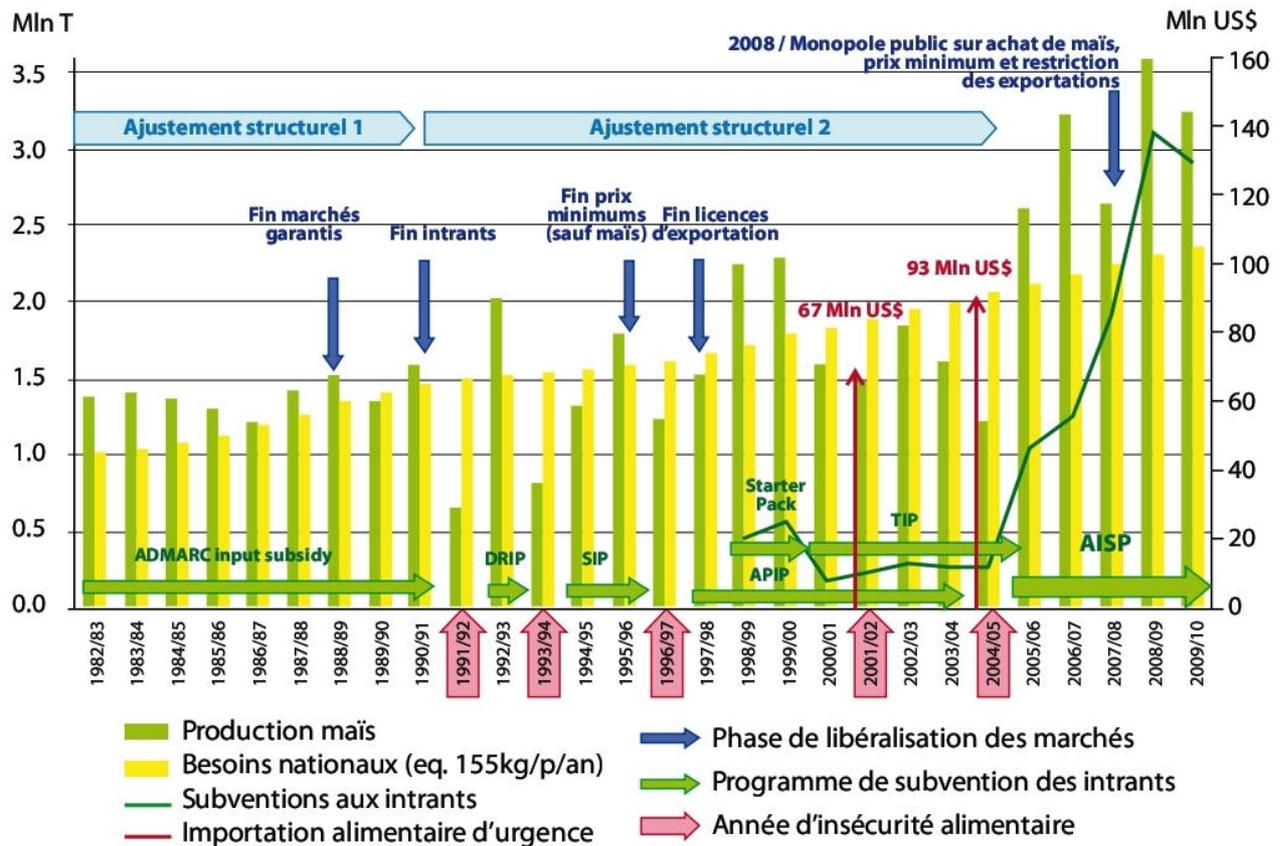
Created on: Feb-4-2011. - Data version: v12.07

Source: «EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database
www.em-dat.net - Université Catholique de Louvain - Brussels - Belgium»

Or sur les 14 campagnes de production entre 1991 et 2005, dix connaissent des évènements climatiques défavorables de grande ampleur (inondations et sécheresses touchant plus de 100 000 personnes), d'après la base de données internationale sur les désastres de l'Université Catholique de Louvain (Tableau 1). Pauw, Thurlow and Seventer (2009) modélisent l'impact de ces chocs climatiques sur l'économie du Malawi et estiment en particulier qu'ils coûtent environ 1,7 % de son PIB au pays chaque année, soit un manque de croissance de 22 millions de dollars (estimé sur le PIB de 2005) par an. Ils attribuent la vulnérabilité du Malawi aux chocs climatiques à l'importance de l'agriculture dans l'économie et à la dominance de systèmes de production basés sur la culture de maïs de variété locale cultivé sans recours à l'irrigation. Un moyen de diminuer cette vulnérabilité serait donc de développer l'irrigation et de diffuser des variétés issues de la recherche plus résistantes à la sécheresse, dont beaucoup sont encore à l'état de recherche expérimentale.

La Figure 1 montre, de 1982 à 2010, l'évolution de l'offre locale (production) et de la demande (besoin pour la consommation humaine) de maïs, ainsi que les principales interventions du gouvernement et des bailleurs de fonds internationaux sur le marché du maïs, en détaillant notamment les budgets annuels des programmes de subvention aux intrants pour les chiffres disponibles à partir de 1998, et le montant des importations alimentaires d'urgence en 2001 et 2005. On observe que contrairement à la relative stabilité de la production de maïs pendant la première phase de l'ajustement structurel, de 1991 à 2005, les fluctuations interannuelles de la production de maïs augmentent.

Figure 1 : Évolution des subventions aux intrants, de la demande et de l'offre de maïs au Malawi



source: Ministry of agriculture, Ministry of Finance, NSO, FAOstat

L'accès aux intrants par les mécanismes de marché étant difficile, les petits exploitants agricoles sont particulièrement sensibles aux mesures de soutien (Frankenberger et al. 2003). Notamment, il est flagrant sur la Figure 1 qu'en 1991, 1993 et 1996, les trois seules campagnes de production entre 1991 et 2005 qui ont lieu quasiment sans subventions aux intrants, la production de maïs décroît. À l'inverse, il est important de souligner la réactivité des agriculteurs dont la production connaît des pics toutes les années pendant lesquelles les conditions sont favorables du point de vue climatique comme pour l'accès aux intrants.

À partir de 1992, une succession de projets d'ampleurs différentes, financés par des bailleurs différents, appuie l'amélioration de la productivité grâce à des « paquets de démarrage » ; indiqués dans la Figure 1, ils sont présentés dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Liste des programmes de subvention aux intrants entre 1990 et 2004 au Malawi (Harrigan 2008, Chirwa et al, 2008)

Nom du programme	Période	Modalités de distribution des « paquet de démarrage » (engrais et semences de maïs)	Nombre de bénéficiaires
« Drought Recovery Input Project » (DRIP) suite à la sécheresse de 1992	1992/1993	Distribution gratuite à une partie des sinistrés	1,3 millions de personnes
« Supplementary Input Project » (SIP) suite à la sécheresse de 1993	1994/1995-1995/1996	Distribution à prix subventionné à une partie des sinistrés	jusqu'à 800 000 personnes par an
Agricultural Productivity Improvement Programme (APIP) de l'Union Européenne	De 1997/1998 à 2003/2004	Distribution à crédit pour les ménages solvables	Autour de 160 000 personnes puis 40 000 personnes à partir de 2001
« Starter Pack » de la Banque mondiale suite à la sécheresse de 1997	1998/1999-2000/2001	Distribution à prix subventionné (semences hybrides) Paquet équivalent aux besoins pour 0,1 ha)	2,8 millions de personnes par an
« Targeted Input Program » (TIP) du DFID suite aux pressions des donateurs pour réduire le coût	2001/2002 - 2003/2004	Distribution à prix subventionné (semences hybrides) Ciblage vers les plus pauvres	1 à 2 millions de personnes par an

La sévérité des deux crises alimentaires de 2002 et 2005 ne s'explique pas uniquement par les chocs climatiques, dont l'ampleur mesurée en termes de recul de la production est bien moindre qu'en 1991. Ces crises sont révélatrices de la vulnérabilité du pays aux changements institutionnels, qui traduisent le manque de coordination entre les bailleurs, les institutions publiques et les commerçants privés.

5. La crise alimentaire de 2002, les dysfonctionnements des institutions nouvellement réformées

En 2000 puis en 2001, en raison d'évènements climatiques défavorables, l'Afrique australe connaît deux mauvaises récoltes qui sont à l'origine d'une pénurie alimentaire grave dans dix-neuf pays de la région (FAO 2002). En effet, les rendements chutent brutalement au Malawi à la suite d'une alternance de sécheresse et de précipitations excessives causant des inondations. Mais la pénurie alimentaire survenant au Malawi en 2002, est complexe. Elle tient aux carences du dispositif de gestion de la sécurité alimentaire, en particulier, aux insuffisances du système d'alerte rapide basé sur des prévisions de productions, créé récemment par les bailleurs de fond, aux distorsions causées par les interventions publiques et aux erreurs commises dans la gestion des réserves alimentaires.

Au Malawi, durant cette période, c'est l'Agence nationale des réserves alimentaires (« National Food Reserve Agency », NFRA), récemment créée, qui prend en main l'aide d'urgence, y compris la gestion de la réserve stratégique de céréales de l'ADMARC. Elle fait l'objet de vives critiques de la Banque mondiale et du FMI, en raison de ses interventions

successives de stabilisation sur le marché du maïs en 1999 et de ses stocks records (167 000 tonnes). Par comparaison, les réserves stratégiques de céréales du Malawi entre 1987 et 1999 étaient plutôt de l'ordre de 80 000 tonnes par an (FMI fiche technique 2002). Face à ces pressions, le gouvernement du Malawi décide d'appliquer les recommandations d'un rapport financé par la Commission européenne, qui sont de réduire la quantité des stocks d'urgence à 60 000 tonnes. Il décide de procéder également, comme on le lui conseille, à la rotation de sa réserve de céréales et vend la quasi-totalité du maïs stocké à la fin de la campagne 2000/2001, avant la nouvelle récolte. Malheureusement, la baisse de la production en 2001, non prévue par le système d'alerte rapide, empêche l'Etat de reconstituer ce stock.

Fin 2001, les autorités annoncent l'importation de 150 000 tonnes de maïs dont la livraison est retardée pour des raisons logistiques et de délais dans la commande. L'annonce de ce programme public de grande ampleur a découragé les importations par le secteur privé, malgré une hausse continue des prix. En conséquence, en juillet 2002, alors que la réserve stratégique de céréales est épuisée, les importations de maïs ne sont toujours pas livrées et les stocks de maïs demeurent à un faible niveau. Les prix du maïs enregistrent une envolée de 300 à 700 % par rapport à l'année précédente. Le gouvernement du Malawi déclare l'état d'urgence alimentaire et sollicite l'aide de la communauté internationale afin de conjurer la famine qui a déjà commencé dans le pays (FAO 2002). Au final 3,6 millions de personnes sont touchées par l'insécurité alimentaire (FEWSnet, 2003) et les importations d'urgence coûtent plus de 67 millions de dollars.

6. La crise de 2005, un effet d'annonce

À la suite des crises successives qui ont secoué le pays en quelques années, la sécurité alimentaire a été largement politisée pendant la campagne pour les élections présidentielles de 2004. Le gouvernement du Président Bingu wa Mutharika, nouvellement élu, annonce en 2004 qu'il souhaite relancer un grand programme public de subvention aux engrais. Néanmoins, le gouvernement ne peut que reproduire le « Targeted Input Program » (TIP), mesure de faible ampleur appliquée les années précédentes.

Or l'annonce de cette subvention massive freine les importations d'engrais par le secteur privé, ainsi que les achats d'engrais des agriculteurs chez les négociants privés. De plus, la mauvaise gestion de la logistique par l'administration (AfDB/OECD, 2006) fait que les engrais subventionnés via le TIP tardent à être disponibles.

Cette disponibilité insuffisante des engrais subventionnés, conjuguée aux conditions climatiques défavorables (inondations suivies de sécheresses), conduisent à une récolte déficitaire pour la cinquième année consécutive, aggravant l'insécurité alimentaire déjà présente. En novembre 2005, le pays connaît sa plus grave crise alimentaire depuis plus d'une décennie : la famine affecte près de 4,6 millions de personnes (soit 40 % de la population), ce qui nécessite l'importation de plus de 400 000 tonnes de maïs (FEWSnet, 2005). Le montant de ces importations d'urgence dépasse 93 million de dollars.

D. Phase 4 : depuis 2006, changement d'échelle pour la subvention aux intrants et retour de la croissance

Le gouvernement du Président Bingu wa Mutharika institutionnalise le programme public de subvention aux intrants, l'« Agricultural Input Subsidy Program » (AISP), renommé ensuite « Farm Input Subsidy Program » (FISP). A partir de 2005, ce programme à très grande échelle prend en charge la distribution et la subvention aux fertilisants et des semences destinés en priorité aux agriculteurs trop pauvres pour acheter des engrais aux prix du marché, soit 1,5 million de ménages (près de 50 % de la population rurale) (Dorward, Chirwa, 2011).

Néanmoins, les suspicions de fraude et les scandales successifs de corruption qui secouent les autorités depuis la fin des années 1990¹⁰ dissuadent les bailleurs de fonds d'appuyer le gouvernement du Malawi dans cette démarche, qui leur paraît démesurée. Le gouvernement doit donc autofinancer le programme la première année. Toutefois, les bons résultats qu'elle a obtenus dès la première année les poussent rapidement à s'y rallier.

D'après les statistiques officielles, dès la récolte 2006, l'objectif principal qui était d'augmenter la production agricole pour atteindre l'autosuffisance alimentaire et ne plus dépendre des importations est atteint. La récolte de maïs double par rapport à 2005. Le programme, considéré comme un succès, recueille l'approbation internationale. Depuis cette date, le succès de la production de maïs s'est répété, favorisé, il est vrai, par des conditions climatiques généralement propices. Cependant, l'exactitude des données officielles de production fournies par le ministère de l'Agriculture et l'Institut national des statistiques du Malawi depuis 2006 est de plus en plus mise en doute (Annexe 2).

Peu d'études soulignent les évolutions concomitantes au reste du secteur agricole mais il est crucial de les garder à l'esprit car elles ont également des impacts sur l'évolution de la sécurité alimentaire ou de la pauvreté des ménages ruraux. D'autres cultures vivrières se développent largement pendant la même période, malgré l'absence de politiques incitatives. La production de tubercules, en particulier, connaît une croissance très forte ; d'après les chiffres de production officiels, la production de manioc dépasse depuis plusieurs années celle de maïs (Annexe 3).

On observe à partir de 2005 une forte croissance des recettes d'exportations en raison, d'une part, de la stabilisation des termes de l'échange (qui se dégradait depuis le début des années 80) et, d'autre part, de l'augmentation du volume des exportations agricoles, notamment du tabac.

A partir de 2006, le PIB du Malawi connaît une croissance de plus de 8 % par an (estimations préliminaires du Ministère de la Planification, du Développement et de la Coopération du Malawi) composée d'une croissance de plus de 10 % du PIB agricole et d'une croissance d'environ 7 % des autres secteurs de l'économie. D'après les analyses de la Banque mondiale des sources de la croissance du PIB (Banque mondiale 2009) les exportations de tabac ont probablement plus d'effet sur la croissance du PIB national que la croissance de la production

¹⁰ BBC World Service, Britain warns Malawi against corrupt government Thursday, 12 October, 2000, 13:40 GMT 14:40 UK.

de maïs dont seulement 5 à 10 % des volumes produits sont effectivement commercialisés. La croissance des autres secteurs de l'économie pourrait être attribuée à l'effet multiplicateur de la croissance concomitante du maïs et du tabac, productions largement réparties dans la population et à l'effet bénéfique d'une succession de bonnes années.

À l'issue de cette première analyse, on observe une concomitance entre la politique de subvention aux intrants visant à stimuler la production agricole et la progression du PIB. Pour autant, le lien de causalité entre ces facteurs n'est pas évident.

E. Bilan sur les facteurs limitant la croissance agricole

De plus, si l'on souhaite considérer la durabilité de cette croissance économique, il faut se pencher plus en détails sur les limites à la croissance agricole dans le passé, étudier celles qui ont été levées par la subvention aux intrants et mettre en avant celles qui restent des contraintes majeures. Il est possible d'identifier des tendances défavorable en terme de population, d'activité, de fertilité des sols ou de santé qui ont été intensifiées par les évolutions décrites pendant les quatre périodes historiques et se sont amplifiées mutuellement au point de devenir des limites manifestes à la croissance économique, la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté aujourd'hui. La sévérité de ces contraintes est spécifique au Malawi donne une idée du défi que représente le développement du pays.

La multiplication par trois de la population du pays depuis 1964, pour atteindre environ 15 millions d'habitants en 2010, a intensifié la pression sur les ressources en terre limitées, dans un contexte où plus de 80 % de la population est encore rurale.

L'expansion continue du HIV/SIDA qui touche aujourd'hui 11 % de la population rurale a réduit considérablement la force de travail ainsi que la proportion d'actifs.

La structure foncière inégalitaire a été renforcée par les lois coutumières qui ont continué de diviser les petites structures familiales au fur et à mesure de la croissance de la population, alors que les grands domaines bénéficiant de baux de location ou en propriété privé se sont étendus grâce à la politique de transfert de titres fonciers depuis certaines terres régies par le droit coutumier. La surface disponible par tête est passée en moyenne de 1,53 hectare en 1968 à 0,8 hectare en 2000 (Chirwa, 2008).

Le peu d'opportunités d'emplois non agricoles a limité la diversification des sources de revenus des ménages. 87 % de l'emploi et 64 % des revenus des ménages dépendent encore aujourd'hui d'une agriculture à plus de 95 % pluviale.

Le climat tropical défavorable, les difficultés d'entretien de la fertilité des sols et la faible utilisation des engrais ont contribué à un déclin de la fertilité et à une érosion des sols.

Les autres limites à l'augmentation de la productivité agricole par hectare (1,2 tonne/ha de maïs en moyenne entre 1982 et 2004) avant 2005 ont été la sensibilité aux chocs climatiques due au faible développement de l'irrigation, la difficulté d'accès au crédit depuis les faillites successives des coopératives de crédit et institutions de microfinance dans les années 1990, le prix élevé des intrants, le manque de débouchés commerciaux et les pertes lors du stockage en raison du faible développement des réseaux ruraux d'approvisionnement et de

commercialisation agricoles depuis l'effondrement du réseau historique à partir de 1974 (Dorward et Chirwa, 2010).

La politique de subvention aux intrants a permis de pallier rapidement la contrainte d'accessibilité à certains moyens de production. L'apport accru d'engrais chimiques subventionnés grâce au changement d'échelle du programme de subvention a contrebalancé la faible productivité des sols à court terme. S'il est avéré que les apports d'engrais chimiques ne sont pas une stratégie de gestion de la fertilité des sols durable à long terme, il est d'important d'analyser dans quelle mesure le programme de subvention aux intrants et les mesures politiques qui l'accompagnent répondent de manière durable à la contrainte d'accessibilité.

II. La mesure phare : un ambitieux programme de subvention aux intrants

Depuis 2005, le programme de subvention aux intrants mobilise non seulement une très grande partie du budget du gouvernement, mais également l'attention d'un grand public. La population du Malawi, en particulier, est très sensible à l'intérêt que son gouvernement porte à sa sécurité alimentaire, au point que de nombreux observateurs jugent que le Président Bingu wa Mutharika doit sa réélection en 2009 au succès du programme de subvention aux intrants.

De nombreux experts s'intéressent de près au programme de subvention du Malawi. Minot et Benson (2009) résumant ainsi les différents intérêts : *« Les partisans des subventions sont persuadés que la subvention aux engrais est la seule façon de relancer l'agriculture africaine et d'assurer une réelle sécurité alimentaire et un soutien des revenus pour les ruraux pauvres. Les agronomes voient ces subventions comme un moyen d'inverser l'appauvrissement des sols en éléments nutritifs en Afrique subsaharienne. Pour les dirigeants politiques, il s'agit d'un moyen simple et rapide d'aider les ménages ruraux. Et certaines agences de développement, quant à elles, la considèrent comme essentielle pour réaliser une révolution verte en Afrique ».*

Tous ces acteurs s'accordent sur le fait que c'est le système de coupons qui rend cette subvention « intelligente »¹¹ car il permet un ciblage plus efficace des bénéficiaires tout en renforçant le réseau privé d'approvisionnement en intrants.

Le programme de subvention aux intrants fait l'objet d'une évaluation externe réalisée pour le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire du Malawi par des chercheurs de la School of Oriental and African Studies (SOAS) de Londres, de la Michigan State University (MSU), et de l'Overseas Development Institute (ODI), financée par le DFID, l'USAID, et le Future Agricultures Consortium (FAC). Cette évaluation continue a fait l'objet de nombreuses publications de Andrew Dorward, économiste de la SOAS, et Ephraim Chirwa, économiste malawite du FAC. Ces publications font référence au fonctionnement détaillé du programme et à l'estimation des effets concrets de la subvention aux intrants. Elles sont la source principale de ce chapitre. Il s'agit, en particulier, de déterminer si les incertitudes sur l'augmentation réelle de la production de maïs peuvent remettre en cause l'évaluation de l'impact de la politique de subvention aux intrants.

A. Un système « intelligent » de distribution et de subvention aux intrants grâce aux coupons

Le mécanisme de subvention aux intrants passe par un système de coupons qui sont distribués aux ménages bénéficiaires. Ceux-ci peuvent ensuite les échanger contre des intrants

¹¹ En anglais, le système des coupons est qualifié de « smart subsidy ».

subventionnés chez des commerçants. Ces derniers récupèrent ensuite le montant des coupons auprès d'une institution financière.

Selon Minot et Benson (2009), ce mécanisme répond à certaines des limites majeures des programmes de subventions des intrants des années 1970 et 1980, car il permet un ciblage des bénéficiaires et la participation du réseau privé de commercialisation des intrants. Ces deux aspects permettent de limiter les coûts et d'améliorer l'efficacité du système. De plus, ce dispositif favorise un renforcement du réseau privé d'approvisionnement en intrants, point crucial pour les opposants aux subventions.

Il est qualifié d'« intelligent » car, en théorie, il est très flexible. En effet, le ciblage des ménages bénéficiaires, des cultures et du type d'intrant, le taux de subvention et les points de vente des intrants peuvent varier en fonction des besoins, permettant même d'éliminer progressivement la subvention. Par exemple, à partir de 2007 au Malawi, l'identification des bénéficiaires et la distribution des coupons ont lieu au niveau des communautés villageoises. De nouvelles méthodes de concertation sont mises en œuvre dans le but d'améliorer le ciblage des ménages et d'éviter que les grands domaines privés y aient accès.

En 2005/2006, les coupons permettent d'obtenir 100 kg d'engrais pour 0,4 ha de maïs (50 kg de NPK – azote, phosphore, potassium – et 50 kg d'urée), à un prix subventionné estimé à 1/5^{ème} du prix du marché (Minot, 2010). Cette quantité est considérée comme suffisante pour la plupart des petits agriculteurs. Le taux de subvention a par la suite augmenté pour atteindre 88 % en 2009 (Tableau 3).

Le type de semences subventionné et leur taux de subvention ont également évolué : alors qu'en 2005/2006 les bénéficiaires devaient acheter principalement des semences de maïs composites¹², à partir de 2008/2009, de plus en plus de semences de maïs hybride ont été distribuées, parfois gratuitement (Tableau 3).

¹² Les semences « composites » au Malawi désignent les semences de maïs sélectionnées par la recherche agronomique mais qui sont toujours des variétés à pollinisation ouverte, et donc dont le potentiel génétique de haut rendement diminue avec le temps par croisement successif avec les variétés locales. Ce sont majoritairement ces semences qui sont distribuées dans le pack de subvention aux intrants.

Tableau 3 : Évolution des caractéristiques principales du programme de subvention aux intrants au Malawi (Traduit de Dorward et Chirwa, 2011)

	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9	2009/10
Volume équivalent (Tonnes) des coupons distribués	166 156	200 128	216 000	195 369	160 000
Ménages bénéficiaires	n/a	54 %	59 %	65 %	n/a
Volume d'engrais "maïs" (T)	108 986	152 989	192 976	182 309	161 495
Volume d'engrais "tabac" (T)	22 402	21 699	23 578	19 969	0
Volume d'engrais total prévu (T)	137 006	150 000	170 000	170 000	160 000
Volume d'engrais total effectivement distribué (T)	131 388	174 688	216 553	202 278	161 495
Prix subventionné (\$/sac 50kg) ***	6,8**	6,8	6,4	5,7	3,6
Valeur du coupon (\$/sac 50kg) ***	12,5	17,7	23,6	56,8	27,4
% subvention	64 %	72 %	79 %	91 %	88 %
Semences de maïs (T)	n/a	4 524	5 541	5 365	8 652
% semences hybrides (T)	0 %	61 %	53 %	84 %	88 %
Semences de coton (T)	0	0	390	435	0
Semences de légumes (T)	0	0	24	n/a	1 551
Coupons pour produits phytosanitaires pour le coton	0	0	131 848	n/a	0
Coût total prévu (Million \$)***	36	54	82	139	n/a
Coût total effectif (Million \$)***	51	91	117	285	122

Traduit de Dorward et Chirwa (2011)

* Coupons semences et engrais confondus (NSO 2009b)

** 6.8\$ par sac d'engrais "maïs" et 10.4\$ par sac d'engrais "tabac"

*** Converti en dollars pour 1\$ = 140 MKW

Essentiellement destinées aux producteurs de maïs, les subventions aux engrais ont été également distribuées aux producteurs de tabac dès 2005/2006, puis étendues au thé et au café en 2008/09, dans le but de contrebalancer la forte hausse des prix des engrais au niveau international. Les semences et les produits phytosanitaires pour le coton et les produits de traitement pour le stockage du maïs ont été ajoutés au programme en 2008/2009. Cependant, en 2009/10, en raison de l'explosion du coût budgétaire, les intrants des cultures non alimentaires ont été de nouveau exclus.

B. La mise en œuvre du programme le plus important du budget agricole

Le nombre de bénéficiaires, le nombre de coupons et les volumes d'engrais et de semences concernés augmentent fortement dans les trois premières années du programme (Tableau 3). Le nombre de coupons et les volumes d'engrais distribués diminuent en 2008 et surtout 2009. Cette diminution résulte du renforcement du ciblage dans le but de limiter le poids du programme dans le budget de l'État. Le montant total de la subvention explose entre 2005 et 2008 (Tableau 3) passant de 51 millions de dollars en 2005 à 285 millions de dollars en 2008 avant de redescendre pour la campagne suivante (selon les chiffres de Dorward et Chirwa, 2011), en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires mais surtout suite à

l'explosion du prix des engrais (Tableau 4) importés des marchés internationaux. De plus, l'écart entre le budget prévu pour le programme et son coût effectif s'est accru de 2005 à 2008, passant de 41 % à plus de 90 % suite à la flambée des cours des engrais.

Le gouvernement du Malawi a réussi à financer la part du coût effectif du programme qui n'avait pas été budgétisé par un apport supplémentaire des donateurs et par une allocation budgétaire supplémentaire du ministère de l'agriculture, aux dépens principalement du budget alloué à la forêt.

Tableau 4 : Coûts des engrais et du programme de subvention aux intrants (d'après Dorward et Chirwa 2011)

	2005/6		2006/7		2007/8		2008/9		2009/10
	prévu	effectif	prévu	effectif	prévu	effectif	prévu	effectif	effectif
Coûts des engrais (US\$/T)									
Para-étatique		393		490		600		1 250	614
Négociants privés		n/a		490		612		n/a	n/a
Touts fournisseurs		393		490		590		1 250	614
Coûts du programme (Million US\$)									
Gouvernement du Malawi	36,4	51,4	51,4	81,4	73,6	109,6	127	227,8	101,1
Donateurs			12,5	9,5	5,7	7,1	12,1	37,8	20,2
Total	36,4	51,4	53,6	90,9	82,1	116,8	139,1	265,4	121,3
Net des paiements des bénéficiaires		32		73,9		95,4		242,3	109,9
Total en % du budget du ministère de l'agriculture	n/a	n/a	43 %	61 %	51 %	61 %	61 %	74 %	n/a
Total en % du budget national	4,30 %	5,60 %	5,40 %	8,40 %	6,70 %	8,90 %	8,50 %	16,20 %	n/a
Total en % du PIB		2,10 %		3,10 %		3,40 %		6,60 %	n/a

Sources: Logistics Units reports; 2005/6 (CISANet), 2006/7 (SOAS et al) and 2007/8 (MoAFS) evaluation reports; GoM budget statistics; Dorward et al (2010a, 2010b).

Bien que la baisse du prix des intrants sur les marchés internationaux ait conduit à une diminution du budget total et à une réduction des écarts entre le coût prévu et le coût effectif du programme, ces événements mettent en lumière la difficulté de contrôler les dépenses qu'il occasionne.

C. Un succès logistique et administratif...

Il est important de souligner la réussite logistique et administrative du programme au Malawi compte tenu du volume financier, du nombre d'agents mobilisés et des quantités d'intrants concernées. Cette réussite est largement imputable au fait que le système de coupons était utilisé au Malawi depuis le milieu des années 90. En effet, les résultats d'un tel programme sont conditionnés par le fait que les intrants doivent être mis à la disposition des producteurs au bon moment. A part l'échec de 2004/2005, les intrants sont à peu près arrivés à temps depuis 2005/2006.

En comparaison, Minot et Benson (2009) citent l'exemple de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, dont le Ghana, qui ont lancé des programmes similaires de subvention aux intrants agricoles à la suite du succès attribué au programme malawien. Dans ces pays, les résultats sont beaucoup plus mitigés, surtout dans les premières années, à cause notamment des lourdeurs administratives et des retards dans l'acheminement des intrants jusqu'aux producteurs.

D...mais une difficile estimation de l'accroissement de la production de maïs imputable à la subvention

1. Les données officielles de croissance des surfaces, des variétés et des rendements

Selon les données officielles du gouvernement du Malawi, la production de maïs en 2005-2010 est en moyenne deux fois plus importante que sur la période 1994-2005 et atteint en 2009/2010, 3 230 000 tonnes de maïs.

Toujours d'après les données officielles du service statistique du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire du Malawi obtenues au Malawi en novembre 2010, cette croissance de la production est attribuable à une faible augmentation de la surface cultivée qui passe de 1,51 million d'hectares en maïs en 2004/2005 à 1,64 million d'hectares en 2009/2010 et surtout à une explosion des rendements qui passe de 0,8 T/hectare en 2004/2005 à 2 T/hectare en 2009/2010.

Par ailleurs, la proportion des surfaces cultivées avec des semences de maïs issues de la recherche agronomique, hybride ou composite, passe de 49 % à 69 % sur la même période.

En toute rigueur, pour estimer l'impact du programme, on ne peut se contenter de comparer les niveaux de production avant et après sa mise en œuvre. Il faut comparer la production obtenue avec le programme à celle qui aurait eu lieu en son absence. Cela suppose de définir la situation sans le programme. Andrew Dorward et Ephraim Chirwa (2010) considèrent que 2002/3 et 2003/4 sont deux années sans sécheresse donc que la moyenne de la production sur

ces années peut être utilisée comme la production qui aurait eu lieu sans la subvention aux intrants. La production supplémentaire attribuable directement au programme de subvention aux intrants pour les années 2005 à 2008 d'après les chiffres officiels est présentée dans le tableau 2.

2. La quantité d'engrais supplémentaire utilisée

Compte tenu des incertitudes sur les chiffres officiels de production, Andrew Dorward et Ephraim Chirwa choisissent plutôt d'estimer la production supplémentaire attribuable directement au programme de subvention aux intrants à partir d'hypothèse sur l'utilisation supplémentaire d'intrant, et l'accroissement des rendements.

Le surcroît d'engrais utilisé réellement imputable au projet dépend de la quantité d'engrais déplacée par le programme de subvention aux intrants, c'est-à-dire la quantité qui aurait été achetée au prix du marché en l'absence de subvention. D'après Dorward et Chirwa, jusqu'en 2004, la subvention aux intrants des « paquets de démarrage » des bailleurs de fonds était de faible ampleur, et restreinte aux ménages les plus pauvres. Ils estiment donc que seulement 10 % de la quantité d'engrais subventionnés vendue aux agriculteurs aurait été commercialisée sans subvention. En d'autres termes, sur la quantité totale d'engrais subventionnés vendus chaque année, 10 % sont considérés comme « déplacés » et les 90 % restants sont directement imputables au projet.

Une étude de SOAS (2008) sur l'évolution des ventes totales d'engrais permet de considérer que la part d'engrais déplacée augmente avec l'AISP et atteint 25 % en 2005 et 35 % en 2006. À partir de l'analyse de données de panel sur les achats des agriculteurs (Ricker-Gilbert et al, 2009), ces auteurs estiment que le déplacement est de 27 % en 2007 puis 3 % en 2008. Ils attribuent la baisse du déplacement en 2008 au meilleur ciblage des coupons en faveur des ménages pauvres par les communautés villageoises, à l'amélioration de la procédure d'enregistrement des bénéficiaires qui permet de lutter contre les fraudes et à la hausse du prix des fertilisants en 2008, qui les rend inaccessibles à la plupart des ménages s'ils ne sont pas subventionnés.

3. La production de maïs supplémentaire attendue

A partir de la quantité d'engrais supplémentaire utilisée, Dorward et Chirwa estiment la production de maïs supplémentaire attendue.

L'impact des engrais sur la croissance de la production est loin d'être systématique puisqu'elle dépend des conditions climatiques et agro-écologiques, des calendriers d'application, de l'itinéraire technique suivi et notamment du type de semences utilisées. A partir de résultats d'enquêtes issues de SOAS (2008), Dorward et Chirwa (2010) et Dorward et Chirwa (2011) estiment que le taux de réponse moyen est de 15 kg de grains par kg d'azote supplémentaire, avec une fourchette de 12 kg à 18 kg, chiffres à partir desquels ils trouvent les résultats présentés dans le Tableau 5. Ces taux de réponse, c'est-à-dire le surcroît de production dû à l'application supplémentaire d'intrant, sont tirés d'une revue de littérature qui révèle un manque flagrant d'estimations fiables en conditions réelles d'utilisation par les petits agriculteurs. Les taux de réponse utilisés par les auteurs sont estimés grossièrement à partir des diverses données existantes, notamment en considérant que le rendement dans les conditions réelles d'utilisation par les petits agriculteurs est en moyenne moitié moindre que celui obtenu dans les stations de recherche.

Ces résultats sont très inférieurs aux estimations de production de maïs officielles, également présentés dans le Tableau 5. Bien qu'il soit probable que les calculs de Dorward et Chirwa sous-estiment la production supplémentaire réelle, compte tenu des précautions prises, il est également très probable que les chiffres officiels soient nettement surestimés (Annexe 2). Le tonnage réel de l'augmentation de production due à la subvention aux intrants doit se situer dans la fourchette constituée par les estimations des chercheurs et les données officielles.

Tableau 5 : Augmentation des quantités d'engrais commercialisées et de l'offre de maïs 2005/6- 2008/9 (d'après Dorward et Chirwa, 2011)

	2005/6	2006/7	2007/8	2008/9
Vente d'engrais supplémentaire (% ventes subventionnées) *	70-80 %	60-70 %	60-70 %	90 %
Engrais supplémentaire utilisé (T) *	98 541	113 547	140 760	181 800
Semences supplémentaires utilisées (T) *				
Variété à pollinisation ouverte (VPO)	3 000**	1 760	2 604	833
Hybride	0	2 760	2 937	4 532
Rendement supplémentaire (% estimation 2008/9)	80 %	100 %	70 %	100 %
Production supplémentaire de maïs liée au programme de subvention (T)***				
Estimation "moyenne" totale	406 348	647 474	566 235	968 900
supplémentaire par rapport à 2002/3 & 2003/4	273 609	514 735	433 496	836 161
Estimation haute : +20 %	487 618	776 969	679 482	1 162 800
supplémentaire par rapport à 2002/3 & 2003/4	328 332	617 683	520 196	1 003 514
Estimation basse : -20 %	325 078	517 979	452 988	775 200
supplémentaire par rapport à 2002/3 & 2003/4	218 887	411 788	346 797	669 009
Estimation nationale « officielle » de la production supplémentaire par rapport à 2002/3 & 2003/4 (T)****	975 262	1 698 956	1 031 938	2 031 816
Exportations nettes de maïs (exportations - importations) (T)*****	-78 491	224 972	-101 027	-50 398

* Dorward and Chirwa (2009).

** estimée comme 50 % du budget des ventes

*** Dorward and Chirwa (2010)

**** Ministère de l'Agriculture du Malawi

***** Jayne et al (2010)

2002/3 and 2003/4 considérées comme deux années sans sécheresse

Ainsi, malgré une incertitude sur la quantité exacte de maïs imputable au programme de subvention aux intrants, la production de maïs a fortement augmenté depuis le début du programme. Certes, les conditions climatiques particulièrement favorables ont contribué en partie à la croissance de la production, mais elles ne l'expliquent pas à elles seules. Il paraît donc indubitable que le programme de subvention aux intrants a eu des effets positifs sur la récolte de maïs.

E. La difficulté de l'analyse coût/bénéfice

Une manière courante d'estimer le retour financier du programme est de comparer son coût budgétaire à la valeur de la production de maïs (au prix du marché courant). Les résultats sont présentés dans le Tableau 6.

Tableau 6 : Valeur de la production de maïs supplémentaire due au programme de subvention aux intrants au Malawi 2005/6- 2008/9 (calculs de l'auteur)

	2005/6*	2006/7*	2007/8*	2008/9*
Coût total (million US\$) **	51	91	117	265
Production "moyenne" supplémentaire de maïs (T) **	406 348	647 474	566 235	968 900
Prix du maïs (US\$/T) ***	197	133	333	335
Valeur de la production supplémentaire (million US\$)	80	86	189	325

* Coût total sur 2005- 2008 ; production et prix du maïs sur 2006-2009.

** Dorward et Chirwa 2011

*** prix au détail moyen pour le Malawi, statistiques officielles
Ministère de l'Agriculture ; taux de change 1\$=140 MK

Selon ces calculs, le coût total du programme (Tableau 3) est inférieur à la valeur de la production supplémentaire, sauf en 2006/7, année où le prix du maïs est le plus faible. Cette année là, il manque cinq millions de dollars à la valeur de production pour couvrir le coût du programme. Néanmoins, il faut bien retenir que l'évaluation de la production supplémentaire ne permet pas de conclure définitivement quant aux bénéfices liés à la politique de subvention aux intrants.

En effet, en toute rigueur, il faudrait aussi estimer quel aurait été le prix du maïs « sans programme » pour évaluer l'avantage tiré de la production de maïs supplémentaire. Ce prix aurait certainement été supérieur au prix réellement observé. En outre, il faudrait déduire le coût net des intrants supplémentaires utilisés, ainsi que les coûts liés à l'accès des agriculteurs aux coupons, à la récolte du surcroît de production et à l'administration du programme.

L'équipe de la SOAS qui a réalisé le rapport d'évaluation du programme de subvention aux intrants en 2006/07 a effectué un travail très rigoureux en prenant plusieurs scénarios d'évolution des prix et des rendements. Beaucoup de données sont incertaines, notamment en ce qui concerne le prix du maïs, qui dépend du niveau de la production, mais également d'autres facteurs, comme les prix à l'importation et l'exportation. Ils doivent faire des hypothèses pour toutes ces variables. Ceci engendre une grande diversité de résultats qui convergent aux alentours de 1. Cela signifierait qu'en moyenne la mesure de subvention aux intrants rapporte autant qu'elle coûte. Néanmoins, leur analyse met en avant le fait que le ratio coût bénéfice peut être largement supérieur selon l'évolution du prix du maïs et de l'augmentation de rendement.

F. Impact sur la filière de commercialisation des intrants

Etant donné qu'un des objectifs du programme de subvention aux intrants est également de développer le réseau de distribution des intrants, son impact sur les acteurs privés intervenant dans ce réseau a fait l'objet d'une évaluation pour les campagnes 2006/2007 et 2007/2008 (SOAS 2008). Les chercheurs démontrent que les impacts sont différents selon les filières.

Les agences paraétatiques (ADMARC) et le Fonds auto-renouvelable pour les engrais agricoles destinés aux petits cultivateurs du Malawi (SFFRFM) contrôlent encore 80 % du marché d'importation et de distribution des engrais. Le secteur privé impliqué dans l'importation et la distribution d'engrais est composé de petits négociants indépendants et de coopératives, récemment structurés en « Associations de Fertilisants », organisées par type de fertilisant.

Inversement, s'agissant des semences, l'Etat et les agences paraétatiques sont absentes des importations et largement minoritaires dans la distribution. Quatre multinationales semencières (Pioneer et Monsanto pour les hybrides, SeedCo et Pannar pour les variétés hybrides et composites) importent des semences et trois compagnies malawiennes produisent localement des semences composites (Funwe, Demeter et ASSMAG). La plus grande partie de la commercialisation est réalisée par des agences locales des multinationales semencières.

Grâce au système des coupons, les points de vente des intrants peuvent en principe être à la fois publics et privés (Mangisoni et al, 2007). Pendant la campagne agricole 2006/2007, le gouvernement cherche à intégrer les opérateurs privés au programme de subvention aux intrants. Compte tenu de l'augmentation de la demande en engrais, le gouvernement ouvre les licences d'importation d'engrais aux opérateurs privés et permet aux négociants privés d'échanger les coupons contre des sacs d'engrais. La subvention aux intrants a donc certainement joué un rôle positif pour le développement du réseau d'approvisionnement en intrants.

Cependant, suite à des soupçons de fraudes sur les coupons par des négociants privés, le gouvernement interdit la participation des négociants privés à la distribution des engrais pour la campagne 2008. En revanche, toutes les semences subventionnées sont fournies par l'intermédiaire du secteur privé (Dorward, Chirwa 2011).

G. Un manque de données pour déterminer l'impact sur la sécurité alimentaire et la pauvreté nationale

Les rapports d'évaluation de cette politique commandé au SOAS pour 2006/2007 puis prolongé par Dorward et Chirwa pour les années suivantes soulignent les résultats considérables en termes d'augmentation de la production et de la productivité du maïs qui a contribué à accroître la disponibilité alimentaire dans le pays et plus généralement favorisé la croissance économique et une certaine réduction de la pauvreté. Néanmoins, leurs analyses ne permettent pas de lier avec certitude augmentation de la production de maïs, croissance économique et réduction de la pauvreté.

Ils distinguent les impacts directs sur les bénéficiaires de la subvention, des impacts indirects du programme, principalement à travers des effets sur les prix du maïs et du travail.

Les données des enquêtes ménages réalisées pendant les années du programme de subvention ne permettent pas d'établir des résultats prouvant une amélioration nette de la sécurité alimentaire, selon Dorward et Chirwa (2011). En effet, malgré les annonces de production record, les prix du maïs sont restés plus élevés depuis 2005¹³ qu'entre 2000 et 2005. De plus, en 2010, malgré les 900 000 tonnes de surplus de maïs et le ciblage de la subvention sur les ménages les plus pauvres, plus d'un million de familles souffrent d'insécurité alimentaire récurrente (Fewsnet juillet 2010). Ceci provient du prix du maïs au regard de la pauvreté des ménages. En outre, en l'absence de règles précises dans la réponse à l'insécurité alimentaire, les distributions alimentaires pour les ménages en insécurité alimentaire ont tardé malgré l'existence de stocks de céréales publics. Ainsi, même si l'objectif d'autosuffisance alimentaire du pays a été atteint dès la première campagne agricole bénéficiant du programme de subvention aux intrants, le pays a continué à importer de petits volumes de maïs pour faire face à la hausse des prix dans certaines régions déficitaires. L'expérience du Malawi est donc la preuve que l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire ne garantit pas la sécurité alimentaire de tous les ménages.

Les résultats sont plus probants en ce qui concerne la baisse de la pauvreté pour les premières années du programme. D'après les chiffres officiels de l'Institut national des statistiques du Malawi (NSO 2009) et le rapport d'évaluation SOAS 2008, le taux de pauvreté serait tombé de 52 % en 2004 à 40 % en 2007 et 2008. Néanmoins, d'autres raisons que le programme de subvention aux intrants peuvent expliquer ce recul de la pauvreté : notamment la croissance des revenus liés au tabac – due à l'augmentation des prix internationaux et du volume de la production de tabac - et la stabilisation macroéconomique qui a conduit à un faible taux d'inflation. Néanmoins, jusqu'en 2008, la subvention aux intrants a aussi été octroyée aux cultures d'exportation, dont le tabac. Il est donc probable que cette subvention a contribué à la progression du PIB. Cette hypothèse est soutenue par des exercices de modélisation de l'IFPRI qui reproduisent la croissance de la production agricole et la reprise de l'activité économique en modélisation en équilibre général la mesure de subvention aux intrants du Malawi (Ecker, Breisinger et Pauw, 2011).

¹³ Dorward et Chirwa (2011) estiment que ces hauts prix ne peuvent pas être attribuables à la hausse des prix sur les marchés internationaux.

III. Les enjeux de durabilité et de cohérence des politiques

L'ampleur de la politique de subvention aux intrants pose la question de sa durabilité et de son efficacité. Mais ces aspects ne peuvent être évalués sans considération de son objectif. Celui-ci est-il d'augmenter la production totale du pays ou la production moyenne de chacun des ménages ? A long terme, s'agit-il de faire du pays un exportateur structurel de maïs ou de diminuer la vulnérabilité de sa population aux chocs climatiques ?

Compte tenu de son coût, les débats ont tendance à se focaliser sur la subvention aux intrants, alors que certaines mesures de politique économique contribuent à renforcer ce programme. Alors que d'autres, telles les nombreuses mesures temporaires prises sur les marchés agricoles par le gouvernement, le déstabilisent. La politique commerciale, la politique de la concurrence et la politique de taux de change sont autant de facteurs dont la cohérence affecte le coût et l'efficacité de la subvention aux intrants. Il faut prendre en compte ces politiques pour expliquer le succès de l'aide à l'utilisation de semences et d'engrais. Enfin, une assurance sécheresse pour les producteurs de maïs et d'arachide est expérimentée actuellement, dans le cadre d'un projet pilote mené par la Banque mondiale. Elle pourrait contribuer à accroître la production si elle était étendue à un grand nombre d'agriculteurs.

A. Les enjeux de durabilité

Deux critiques sont souvent adressées au programme de subvention aux intrants : son coût d'opportunité et le fait qu'il ne réponde pas aux raisons profondes pour lesquelles les agriculteurs n'utilisent pas ces intrants sans subvention.

1. Coût d'opportunité de la subvention aux intrants

L'analyse du coût d'opportunité du programme de subvention aux intrants prend en compte les ressources utilisées par ce programme, aussi bien en termes de budget que de temps de gestion administrative, et compare les bénéfices qui auraient pu être retirés d'une utilisation alternative de ces ressources avec les bénéfices tirés du programme de subvention.

Au delà du fait que le programme à grande échelle requiert un financement important, le fait est que la totalité des fertilisants et la grande majorité des semences doivent être importés. À volume de distribution constant, le coût total du programme dépend directement de l'évolution des prix sur les marchés internationaux et de l'évolution du taux de change. Le pic des prix des fertilisants en 2008 a fait prendre conscience au pays du risque de volatilité du budget impliqué par des changements de prix qu'il ne peut maîtriser. Un des enjeux est donc de gérer cette volatilité et de mettre la politique de taux de change en cohérence avec ce besoin d'importation (encadré 2).

Encadré 2 : La politique de taux de change conditionne la durabilité de la politique économique

Le gouvernement malawien a choisi, au début des années 2000, d'aligner le taux de change du kwacha (sa monnaie locale) sur le dollar, ce qui a conduit à une surévaluation très importante de cette monnaie par rapport aux devises des principaux partenaires commerciaux du Malawi, tant au niveau international (euros) qu'à l'échelon régional (rand sud-africain) (Banque mondiale 2009). Cette surévaluation pénalise les exportations agricoles et renchérit d'autant le prix des importations. Or la totalité des engrais utilisés dans le cadre de la politique de subvention sont importés.

Il existe donc un enjeu majeur de redéfinition de la politique de taux de change pour assurer la durabilité des mesures de subvention aux intrants et faciliter les exportations de produits agricoles.

Vu le coût du programme, ses détracteurs soulignent le fait qu'il laisse peu de place au financement d'investissement ayant un taux de rendement à long terme plus élevé, tels que la recherche agricole, l'irrigation ou les mesures visant à réduire les pertes de récoltes de maïs.

Le programme est également lourd à gérer sur le plan administratif, notamment pour lutter contre la fraude, les pertes et les « fuites » (revente des bénéficiaires vers d'autres groupes), et mobilise une grande partie du personnel du ministère de l'agriculture.

Le ciblage a des effets contradictoires en termes de coût d'opportunité : un ciblage plus important permet de réduire le coût budgétaire mais augmente le travail de concertation et de gestion administrative.

2. L'enjeu du ciblage : plus de production ou moins d'insécurité alimentaire ?

Historiquement, le système public de subvention aux intrants géré par le gouvernement du Malawi depuis l'indépendance était « universel »¹⁴, c'est-à-dire qu'il s'adressait à tous les petits producteurs. La question du ciblage des bénéficiaires des subventions apparaît avec l'ajustement structurel et la nécessité de réduire le volume total des subventions. Selon les catégories ciblées, la subvention aux intrants peut servir à atteindre des objectifs différents à court terme.

Si la priorité est l'augmentation de la production de maïs commercialisée au niveau national et l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire, alors il est plus efficace de cibler les ménages plus aisés, qui ont les moyens de répondre efficacement à ces incitations. Mais ces ménages souffrent moins, en moyenne, de l'insécurité alimentaire. De plus, ils auraient certainement acheté, à des prix non subventionnés, une partie des engrais qu'ils utilisent dans le cadre du programme.

Au contraire, limiter l'accès des subventions aux ménages les plus démunis, minimise le gaspillage car ces derniers n'auraient pas eu les moyens d'acheter les engrais non subventionnés. Néanmoins, pour la plupart de ces ménages, l'accès aux intrants n'est généralement pas la seule contrainte de production. Donc l'utilisation des intrants risque d'être moins optimale et de se traduire par une augmentation moindre de la production.

¹⁴ « universal subsidies » en anglais

C'est sur la base de ces considérations que le gouvernement décide de réorienter le ciblage, à partir de 2008, vers la catégorie des petits agriculteurs « intermédiaires » (SOAS 2008).

3. La faible rentabilité de l'utilisation des intrants : enjeux d'accessibilité et de profitabilité

Au coût d'opportunité, on peut ajouter l'incertitude sur le fait que ce programme permette de lever les contraintes pesant à moyen terme sur l'utilisation d'intrants par les agriculteurs. Dorward et Chirwa (2010) analysent en détails les raisons de la faible productivité du maïs au Malawi. Outre le prix des intrants, on trouve également l'accès au crédit, le manque de débouchés et les pertes subies lors du stockage, qui limitent l'utilisation des engrais. Or, en mobilisant l'attention et les ressources publiques sur le prix des intrants, ce programme détourne l'attention et les moyens des autres contraintes au développement de l'agriculture.

Compte tenu des faibles surfaces cultivées par la plupart des ménages (autour d'un hectare), et des autres limites à l'utilisation des intrants mentionnées ci-dessus, Dorward et Chirwa (2010) estiment que même si à moyen terme le programme de subvention aux intrants permettait de développer un service d'approvisionnement et formait les agriculteurs à leur utilisation, celle-ci ne serait pas rentable pour la plupart d'entre eux. Cette analyse fait ressortir la nécessité de s'attaquer à l'ensemble des causes de la faible rentabilité des intrants et de ne pas se concentrer uniquement sur leur prix.

4. Quelle structuration des filières à long terme ?

Tout programme de l'Etat qui subventionne les intrants risque d'affecter le réseau privé de distribution d'intrants, dans la mesure où les ménages qui se seraient approvisionnés à prix non subventionnés dans le réseau privé en l'absence de ce programme bénéficient plutôt des intrants subventionnés dans le réseau public. Le ciblage des ménages bénéficiaires permet de limiter ce « déplacement », mais il est lui-même coûteux. (Minot et Benson, 2009). Fafchamps et Gabre-Madhin (2001) montrent notamment qu'à la suite de la suppression des subventions « universelles » à l'utilisation d'intrants et au démantèlement des réseaux publics d'approvisionnement en intrants, le secteur privé s'est un peu développé.

De plus, l'aide permet seulement de résoudre partiellement (et temporairement) le problème de la rentabilité de l'utilisation d'intrants. Une partie de cette rentabilité dépend directement de l'existence d'un réseau d'approvisionnement en intrants efficace à moindre coût. Pour avoir des effets à long terme, il est indispensable que le programme de subvention à l'utilisation d'intrants renforce le réseau de distribution, même si cela induit des contrôles administratifs coûteux pour lutter contre la contrefaçon et les fraudes.

Sur la période 2004-2008, Dorward, Chirwa et Jayne (2010) constatent une tendance très positive de croissance du marché des engrais non subventionnés. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer. L'augmentation de la production agricole des ménages pendant plusieurs années consécutives a augmenté leur solvabilité. Ainsi, ils ont pu emprunter pour accéder aux intrants non subventionnés. Les incitations à adopter des semences hybrides qui requièrent plus d'engrais ont sans doute également contribué à cette évolution.

Encadré 3 : Une politique commerciale qui se libéralise et devient imprévisible

Les barrières douanières aux importations ...

Malgré une certaine libéralisation, le tarif douanier est une source de recettes fiscales importante. En 2009, les droits de douane représentent environ 13 % des recettes fiscales¹⁵. Depuis la libéralisation importante du secteur manufacturier dans les années 90, l'agriculture est plus protégée que les autres secteurs, avec des droits de douane moyens de 17,3 % contre 13,1 % en moyenne pour l'ensemble des produits. De plus, en protégeant davantage les produits plus transformés, pratique appelée escalade tarifaire, le Malawi cherche à favoriser le développement des industries de transformation.

Néanmoins, malgré une idée reçue très répandue, les importations de maïs sont admises en franchise de droits. Seule la farine de maïs en provenance des pays ne bénéficiant pas d'accords commerciaux préférentiels est taxée par un droit de douane de 25 %.

... sont transformées en barrières non tarifaires à l'importation et l'exportation

Les barrières non tarifaires à l'exportation et à l'importation via des licences d'importation ou des interdictions d'exportation sont très utilisées, pour la protection des industries naissantes (sucre, maïs et lait) ou pour des raisons sanitaires. Leurs modalités sont très variables et le gouvernement justifie le recours à ces mesures de manière conjoncturelle dans le but d'assurer la sécurité alimentaire en augmentant les quantités disponibles sur le marché domestique ou en diminuant les prix.

Dans le cas du maïs, ces interdictions ne sont pas systématiques et les opérateurs privés ont le droit d'importer du maïs sans licence. Cependant, les incertitudes qui entourent les importations publiques de maïs, tant au niveau des dates que des volumes, découragent les opérateurs privés. Néanmoins, un commerce transfrontalier informel, important, de maïs et d'autres produits de base a lieu entre le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie¹⁶ grâce à la perméabilité des frontières. L'étude de la FAO-WFP (2005) estime que pendant les années de crise, 150 à 250 000 tonnes de maïs peuvent ainsi être importées du nord du Mozambique.

Les licences d'exportation de produits agricoles ont été supprimées en 1997, sauf pour le manioc et le maïs. Les exportations formelles de maïs sont essentiellement fondées sur des contrats de gouvernement à gouvernement, exécutés principalement par le secteur privé (Association des céréaliers du Malawi), sous la supervision de l'Agence nationale des réserves alimentaires (NFRA). Le gouvernement a périodiquement recours à des interdictions ponctuelles visant les exportations de négociants privés ; la dernière interdiction date de septembre 2008 et a été levée en mai 2009.

Un marché national cloisonné

Le rapport SOAS de 2008, révèle que malgré un commerce transfrontalier informel important et une libéralisation du marché du maïs, les prix dans les différentes régions du Malawi peuvent être à la fois déconnectés entre eux mais également sans relation avec l'évolution des prix sur les marchés des principaux partenaires commerciaux. Par exemple, depuis 2005, le prix du maïs local sur le marché de Lilongwe, la capitale du pays, a été à plusieurs reprises supérieur au prix suscitant l'importation de maïs des pays voisins, sans que les importations formelles ou informelles qui ont eu lieu aient fait évoluer ce prix à la baisse. Le rapport SOAS (2008) attribue ce phénomène au fait que les opérateurs privé sont réticents à prendre le risque d'importer plus dans un contexte de manque de transparence sur les stocks publics existants et d'interventions gouvernementales récurrentes et imprévisibles.

¹⁵ Les droits de douane, la TVA et les droits d'accise sur les importations représentaient 42% du PIB (renseignements fournis par les autorités) WTO 2101 Malawi Trade Policy Review.

¹⁶ Renseignements en ligne de FEWS Net Malawi: "Cross Border Food Trade Updated December 2007". Adresse consultée : http://v4.fews.net/docs/Publications/Malawi_Informal_Cross-border_Trade_Update_December_2007.pdf.

B. Un enjeu de structuration des filières agricoles à travers les politiques de prix, de stockage et de concurrence

1. Le marché du maïs est toujours fortement régulé par le gouvernement

Malgré l'abolition du monopole de l'ADMARC en 1996, le secteur privé est relativement peu développé. Parmi les raisons expliquant cette situation, en ce qui concerne le maïs, on peut citer les coûts de transport, le manque de devises étrangères permettant d'importer, les difficultés d'accès au crédit et les taux d'intérêt trop élevés pour le stockage (Takavarasha, 2006). L'encadré 3 décrit en particulier la façon dont la politique commerciale imprévisible affecte les activités des importateurs privés. L'ADMARC demeure donc le principal opérateur sur le marché intérieur des céréales. De plus, le gouvernement a régulièrement recours à des interdictions temporaires de commercialisation, totales ou en dehors de la fourchette de prix minimum. Par exemple, en 2008, le commerce privé du maïs, y compris les achats par les petits commerçants locaux du maïs importé par la NFRA, est temporairement interdit suite à la hausse rapide des prix sur le marché malawien. Puis, les autorités acceptent la participation des négociants privés à l'achat du maïs à condition qu'ils respectent le prix minimum (alors 0,37 US\$/kg) (Minot 2010).

Le gouvernement assure aux producteurs de maïs un prix minimum à la sortie de l'exploitation (0,29 US\$ par kg en 2009/10) et garantit aux consommateurs des prix plafonds à la vente au détail. Cependant, cette politique des prix n'est applicable que dans la limite des capacités financières de l'ADMARC et du volume des stocks de la NRFA. L'efficacité de la politique de prix est largement débattue (Minot 2010). Jayne et al (2008) considèrent que cette politique ne fonctionne bien que dans les zones où l'ADMARC est l'opérateur principal, à savoir les zones rurales reculées dans lesquelles se trouvent souvent les familles les plus vulnérables.

La NFRA gère les réserves stratégiques de céréales du Malawi en achetant sur les marchés locaux les années excédentaires et en important (principalement d'Afrique du Sud et de Tanzanie) les années déficitaires. Théoriquement ces stocks ne doivent servir qu'en cas d'urgence, mais la NFRA est intervenue régulièrement sur les marchés dans le but de réduire les prix à la consommation ou d'augmenter les prix à la production (Chirwa, 2006).

2. Vers une amélioration de la gestion des surplus

Face au succès du programme de subvention aux intrants, en termes d'accroissement de la production agricole, une véritable politique de gestion des surplus s'impose.

Tout d'abord, la commercialisation de ces surplus requiert une amélioration des infrastructures et des équipements pour le transport et le stockage. Depuis 2008, le gouvernement a inclus dans le budget des aides à la construction de silos¹⁷ et à l'utilisation de pesticides pour le stockage des produits agricoles.

Ensuite, même si le pays est globalement autosuffisant, la question de la répartition géographique de ces surplus se pose. Le sud du pays est une région structurellement

¹⁷ Gouvernement of Malawi, Budget Statements.

déficitaire en maïs à cause de la plus grande densité de population et de la taille plus petite des parcelles (Annexes 4 et 4bis). L'ADMARC organise chaque année la vente à prix subventionnés de maïs provenant des importations ou, depuis que le pays est excédentaire, des principales régions de production du pays. Néanmoins, les ménages les plus pauvres n'ont toujours pas les moyens d'acheter ce maïs, même à prix réduit. En cas de risque d'insécurité alimentaire grave, récurrent presque tous les ans, des projets d'aide alimentaire prennent le relais, en lien avec la NFRA.

Un débat a lieu sur la taille du stock de maïs que le pays doit conserver, compte tenu de ces considérations. Le stock optimal de la NFRA a été estimé entre 30 000 et 60 000 tonnes, dans l'hypothèse où le système d'alerte de crise, les infrastructures routières et les opérateurs fonctionnent correctement. Mais il n'y a pas de transparence sur l'état des stocks. En outre, les stocks de l'ADMARC varient en fonction des récoltes.

Le Malawi doit encore se doter d'une politique de stockage claire et transparente, notamment pour prévenir les opérateurs privés des rotations indispensables. Mais celle-ci ne pourra être définie que lorsque le pays aura clarifié les objectifs assignés à l'utilisation des stocks : stabilisation des prix, soutien des consommateurs ou aide d'urgence.

C. L'amélioration de la coordination des acteurs publics et privés, facteur de stabilité des prix et de sécurité alimentaire

L'ajustement structurel a promu l'idée que l'intervention publique décourageait son développement et que le secteur privé pouvait être beaucoup plus efficace pour la fourniture de biens et services aux agriculteurs. Néanmoins, au Malawi la pauvreté extrême, les problèmes de transport et la faiblesse du réseau des commerçants privés, entre autres, laissent penser qu'il est improbable dans l'immédiat que le secteur privé puisse seul assurer la sécurité alimentaire.

Pendant la phase de transition de 1999 à 2005, le Malawi a été particulièrement vulnérable au moindre choc de production. Les deux crises alimentaires de 2001 et 2005 l'illustrent parfaitement : des chocs de production moins graves que pendant la période précédente ont conduit à des situations de crise alimentaire bien plus graves. Mais depuis 2006, le gouvernement a réaffirmé sa responsabilité principale dans l'assurance d'une sécurité alimentaire pour sa population tout cherchant à promouvoir le développement du secteur privé et à l'associer dans la mise en œuvre des politiques de sécurité alimentaire. Le système des coupons pour la subvention aux intrants mis en place en 2006 en est l'illustration. En théorie, ce système, associé à un ciblage des bénéficiaires, permet une subvention « intelligente » qui inclut le secteur privé et contribue à son développement (Minot, Benson, 2009), mais il exige du temps pour le développement d'un réseau substantiel de négociants privés, un suivi administratif lourd pour lutter contre les fraudes et un ciblage des bénéficiaires qui limite l'évincement des commerçants privés.

De plus, la coordination entre le public et le privé requiert une parfaite connaissance des conditions du marché et une grande transparence. L'absence de ces conditions peut être source de volatilité des prix et d'insécurité alimentaire. Chapoto et Jayne (2010) ont fait une étude économétrique de la variabilité et de la prévisibilité des prix agricoles en Afrique orientale et australe. Ils montrent que les prix au Malawi sont plus variables et moins

prévisibles que dans les autres pays étudiés. Ils attribuent cette spécificité, dans une grande mesure, aux interventions du gouvernement du Malawi.

Même dans un contexte de production excédentaire de maïs à l'échelle du pays, la politique commerciale peut favoriser l'insécurité alimentaire (Minot, 2010), comme l'illustre le cas des campagnes 2007 et 2008. En 2007, pour la deuxième année consécutive depuis le lancement du programme de subvention aux intrants, le Malawi annonce une récolte de maïs record. Le gouvernement autorise pour la première fois les négociants privés à exporter 450 000 tonnes de maïs vers les pays voisins. Néanmoins, fin octobre 2007, les négociants n'ont pu avoir accès qu'à 280 000 tonnes, et l'importation transfrontalière formelle et informelle avec la Tanzanie s'est intensifiée pendant la période de soudure (Fewsnet octobre 2007). En 2008, quelques mois à peine après la récolte, les prix sur le marché intérieur atteignent un pic et le gouvernement interdit de nouveau les exportations par les acteurs privés (Fewsnet juin/juillet 2008).

De nombreux observateurs s'accordent à dire que les quantités de maïs annoncées n'ont pas été produites et que ces exportations n'auraient pas dû être autorisées car elles ont provoqué l'envolée des prix. Cela pose la question de la transparence et de la fiabilité des données de production et de stocks. Ainsi, malgré la disponibilité en maïs à l'échelle nationale, la majorité des ménages (60 % dans l'enquête ménages 2007, SOAS 2008), qui sont acheteurs nets de maïs, n'y avaient pas accès et se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire en 2007 (Fewsnet Janvier 2008). D'après Chapoto et Jayne (2010), la perception de la plupart des ménages est que les commerçants privés qui stockent et vendent le maïs au niveau local profitent des hésitations des politiques publiques pour augmenter leurs prix. Ainsi, il semblerait que le manque de transparence, tant au niveau des acteurs publics que privés et l'imprévisibilité des interventions publiques accroissent le risque d'insécurité alimentaire.

Dans ces conditions, les importateurs ou les commerçants locaux ont souffert et continuent de souffrir des interventions erratiques et imprévues de l'Etat. Celles-ci réduisent régulièrement à néant leur incitation à réagir aux signaux du marché et à répondre ainsi aux besoins de la population. Le développement d'un système viable d'approvisionnement en engrais qui intègre pleinement les opérateurs privés reste donc un défi majeur pour le Malawi.

Conclusion : d'indéniables succès, d'évidentes limites

L'expérience du Malawi attire l'attention de nombreux acteurs du développement pour plusieurs raisons. Certaines sont justifiées, mais d'autres sont des idées préconçues qu'il faut combattre.

A. L'autosuffisance n'est pas la sécurité alimentaire

La croissance de la production agricole, dans ce pays, est un véritable succès, qui dure depuis plusieurs années. Elle tranche avec les nombreuses crises alimentaires qu'a connues le Malawi dans la décennie précédente et lui a même permis d'exporter du maïs. Mais il convient de rester prudent dans les leçons qu'on en tire. D'une part, ce succès tient en partie à des conditions climatiques favorables et il n'est pas certain que les récoltes se maintiennent à un niveau adéquat en cas de fortes pluies ou de sécheresse excessive. D'autre part, le Malawi illustre de manière emblématique ce fait maintes fois constaté par ailleurs : l'autosuffisance alimentaire nationale est loin de pouvoir assurer, à elle seule, la sécurité alimentaire de l'ensemble des ménages. On pourrait s'attendre à ce que l'augmentation de la production de maïs par les petits producteurs conduise à une amélioration de la sécurité alimentaire des ménages concernés. Mais celle-ci n'apparaît pas encore dans les données disponibles. L'accès à la nourriture est un facteur crucial, comme en témoigne la distribution récente de denrées à 1,5 million de familles dans le besoin. Les mesures de subvention à l'utilisation d'intrants doivent donc être complétées par d'autres dispositifs, visant à améliorer la situation des ménages structurellement déficitaires.

C'est un raccourci tentant de lier directement l'augmentation de la production de maïs à celle du PIB agricole et à la reprise récente de la croissance économique. Cependant, la réalité est qu'au Malawi le maïs reste une culture majoritairement autoconsommée. La reprise de l'activité économique doit plutôt être imputée à la hausse conjuguée du volume de la production et des prix des cultures commerciales exportées, en premier lieu le tabac, dont la culture a été largement adoptée par les petits producteurs. D'ailleurs, jusqu'en 2008, la subvention aux intrants a aussi été octroyée aux cultures d'exportation, dont le tabac. Il est donc probable que cette subvention a contribué à la progression du PIB.

B. Un succès à confirmer à long terme

La subvention aux intrants est la mesure la plus visible mise en œuvre par le gouvernement, et c'est une mesure considérée comme innovante car elle est basée sur un système de coupons. Compte tenu de la lourdeur administrative d'un tel programme, et au vu du volume d'intrants concerné, le fait que ces derniers aient été distribués à temps pour les campagnes agricoles est une réalisation importante. En théorie, le système de coupons est très efficace car il permet de cibler les bénéficiaires, de renforcer le réseau privé d'approvisionnement en intrants et de réduire progressivement l'aide publique.

En pratique, il est difficile de réduire le budget du programme sans compromettre son efficacité car le Malawi ne maîtrise pas le prix des engrais, dont la majeure partie est importée. À budget constant, une hausse des prix des engrais réduit d'autant la quantité

subventionnée. D'où la nécessité de créer les conditions d'une meilleure rentabilité de l'utilisation des engrais par les agriculteurs, en jouant sur les différents leviers, techniques et économiques : accès au crédit, formation, amélioration de la commercialisation des récoltes, assurance, variétés résistantes à la sécheresse, etc. À cet égard, le réseau privé de distribution des intrants a un rôle essentiel à jouer. Toutefois, depuis 2008, les négociants d'engrais privés sont exclus du dispositif de subvention. Il serait souhaitable de les y réintégrer pour que le programme porte pleinement ses fruits.

Le coût de la subvention aux engrais est souvent pointé du doigt. Mais son efficacité en termes d'augmentation de la production est avérée. Lorsque les filières sont encore peu structurées, encourager l'utilisation d'intrants peut être une excellente façon d'obtenir rapidement une hausse de la production agricole. C'est d'ailleurs pourquoi cette mesure est très prisée par les gouvernements, notamment en période d'élection. Cependant, pour être vraiment couronnée de succès, elle devrait également favoriser la structuration du réseau de distribution d'intrants et la création de services aux agriculteurs. Encore faut-il que l'Etat puisse agir dans la durée, afin que sa politique ait un impact sur l'organisation des filières. Comment faire en sorte que le budget public puisse supporter le coût du programme pendant une longue période ?

C. Une expérience transposable à d'autres pays ?

Un enseignement majeur que l'on peut tirer de l'expérience du Malawi est que les agriculteurs sont très réactifs lorsqu'on leur donne les moyens d'augmenter leur production. En levant la contrainte principale à l'accroissement des rendements, à savoir la faible rentabilité des intrants due à leur prix prohibitif, le Malawi a montré que les agriculteurs étaient capables de répondre rapidement à un changement de leur environnement économique. Cette réactivité peut être généralisée à la quasi-totalité de l'agriculture subsaharienne. Le potentiel productif de l'agriculture africaine est considérable et peut rejoindre celui des régions tropicales les plus performantes. Ce qui manque, ce sont les moyens de production.

Pour autant, le succès du Malawi ne signifie pas qu'une politique de subvention aux intrants, transitant par un système de coupons, soit une panacée du développement, une solution universelle, applicable à tous les pays.

Au Malawi, l'aide à l'utilisation d'engrais n'a pas fait disparaître les autres contraintes qui empêchent les agriculteurs d'exprimer pleinement leur potentiel : en particulier les difficultés d'accès au crédit, les carences des circuits de commercialisation, le manque de capacités de stockage et d'outils de mitigation des risques. De plus, si le pays évolue à moyen terme vers une surproduction agricole structurelle, une transition s'imposera vers un autre type de politique incluant la gestion des excédents. Il reste beaucoup de défis à relever pour que le Malawi transforme le succès d'une mesure politique en développement à long terme.

Toute tentative de transposition du système de subvention aux intrants malawien à d'autres pays doit prendre en compte le fait qu'au Malawi, cette subvention s'inscrit dans un contexte spécifique, marqué par une longue expérience de ce type de mesure et l'existence d'une régulation publique des marchés agricoles. D'autres Etats se sont lancés dans une politique semblable : le Kenya en 2006, le Ghana et la Tanzanie en 2008. La Zambie est en train de faire de même. A la suite de la crise alimentaire de 2008, de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest ont également décidé de subventionner les engrais, en particulier pour la production

de riz. L'expérience a montré que ces incitations ont eu un effet positif et rapide sur la production.

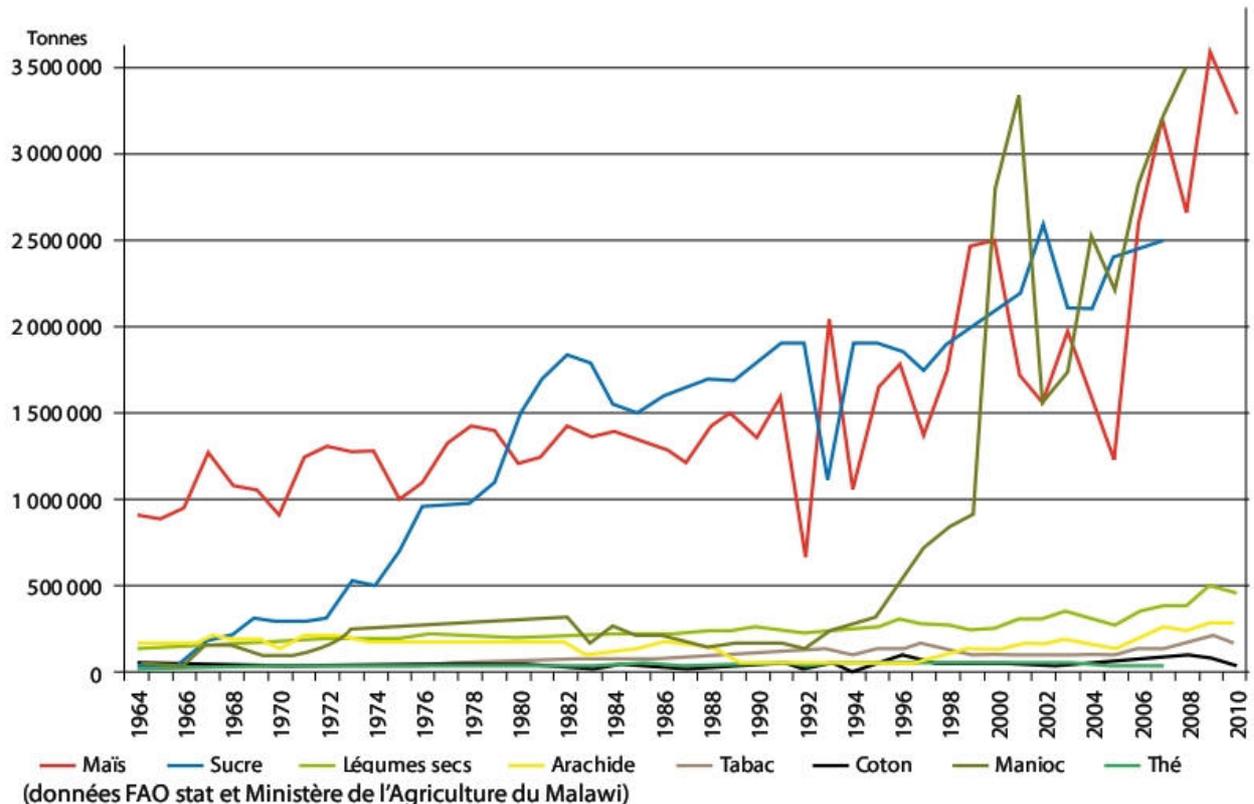
Cependant, tous ces pays se heurtent, quoi que dans des ampleurs différentes, aux difficultés rencontrées par le Malawi : mise à disposition tardive des intrants, évincement des opérateurs privés, problèmes de fraudes. Ces difficultés pourraient sans doute être réduites par une meilleure conception des programmes et leur adaptation plus étroite aux spécificités nationales. Des échanges sur les expériences menées dans les différents pays sont certainement nécessaires.

Il n'en reste pas moins qu'un programme de subvention aux intrants - même s'il intègre les distributeurs privés, même s'il cible les agriculteurs qui, en son absence, n'auraient pas accès aux semences et aux engrais - ne répond qu'à des objectifs à court terme. Un tel programme n'est qu'un des ingrédients d'une politique qui viserait à développer l'agriculture de manière durable. Il ne peut pas remplacer une intervention publique plus large, privilégiant les investissements publics dans la recherche et les infrastructures et visant à créer un environnement propice aux opérateurs privés. Cela le Malawi l'a compris. C'est pourquoi le pays s'est lancé depuis 2009 dans un programme d'investissement massif dans le secteur agricole, intitulé l'« Initiative de la ceinture verte »¹⁸. Cette initiative a pour ambition d'étendre considérablement l'irrigation, de développer les infrastructures de stockage et de transformation et de faciliter l'accès au crédit. Aurait-elle été élaborée sans les succès obtenus grâce aux subventions aux intrants ?

¹⁸ Gouvernement of Malawi, 2010, GreenBetIt Initiative Concept Note.

Annexes

Annexe 1 : Production de certains produits agricoles, 1964-2010 (données FAO stat et Ministère de l'Agriculture du Malawi)



Annexe 2 : Les incertitudes des chiffres officiels

Les chercheurs de la Michigan State University, et de la SOAS spécialistes des marchés agricoles d'Afrique australe affirment que les chiffres utilisés par le gouvernement surestiment la production réelle de maïs. Jayne et Al (2008)¹⁹ évaluent cette surestimation en 2007 entre 25 % et 35 %.

Ces chercheurs soupçonnent que la production aurait pu être systématiquement surestimée depuis 2006 pour des raisons politiques. Ils s'appuient sur plusieurs arguments :

À la suite de l'annonce d'une récolte record de 2007, le gouvernement du Malawi s'est engagé à exporter du maïs. Le fait est que le secteur privé n'a pas réussi en 2007 à réunir suffisamment de maïs pour répondre aux engagement d'exportations du gouvernement, et qu'au contraire des importations (informelles) continues de maïs arrivaient depuis le Mozambique et la Tanzanie voisins. Le pic des prix que le maïs connaît fin 2007 début 2008

¹⁹ Jayne et al, 2008, The 2008/09 food price and food security situation in Eastern and Southern Africa: Implications for immediate and longer run responses, International Development Working Paper, Michigan State University.

est une bonne indication que l'offre de maïs n'est pas aussi abondante que prévue. Ce scénario s'est répété à peu de choses près après une autre récolte record en 2008. Mais cette fois-ci le gouvernement interdit les exportations de maïs, malgré quoi, les prix continuent d'augmenter. Le gouvernement soutient alors la perception de l'opinion publique que ce sont les commerçants qui manipulent les prix du maïs et leur interdisent la commercialisation du maïs.

Au sein du Malawi, il existe également des incohérences au sujet de l'estimation du nombre de ménages agricoles : Les estimations officielles de l'Institut National des Statistiques du Malawi sont basées sur les 2,5 millions ménages agricoles, datant du recensement 2004. Il est avéré que le nombre de ménages agricoles a largement augmenté depuis, mais que penser des estimations préliminaires du Ministère de l'Agriculture et de la Sécurité Alimentaire indiquant qu'en 2010 il y aurait plutôt 3,6 millions de ménages agricoles ?

L'objectif de ces détracteurs en soulignant la possibilité d'une mauvaise évaluation de la production est double : d'une part, les incertitudes sur la quantité réelle de production sont une source d'instabilité des prix, et de stress alimentaire accrue pour la majorité de la population acheteur net sur les marchés agricoles, et notamment la partie la plus vulnérable concentrée dans le Sud du pays qui souffre toujours chroniquement d'insécurité alimentaire; d'autre part en cas de conditions climatiques défavorables entraînant un choc négatif de production, comment savoir dans quel mesure les réserves des récoltes précédentes soi-disant records, seraient suffisantes pour le compenser compte tenu de ces incertitudes ?

Annexe 3 : Au-delà du maïs, la croissance récente des autres productions issues de la « petite agriculture »

La croissance spectaculaire du maïs occulte le fait que le maïs en valeur ne représente que 30 % de la valeur totale de la production de la petite agriculture au Malawi. La petite agriculture est pourtant diversifiée.

En fait, évaluée aux prix de 1994, la production de patate douce et de pomme de terre est équivalente en valeur à la production de maïs (Banque mondiale 2009). On trouve ensuite le manioc dont la valeur équivaut à 14 % de la valeur de l'ensemble des productions de la petite agriculture, pour un apport calorique identique aux pommes de terre et patates douces. L'importante croissance de la production de manioc depuis l'introduction de nouvelles variétés résistantes aux pestes issues de la recherche et ce malgré des politiques publiques peu favorables, est méconnue. On ignore souvent que la production de manioc a dépassé en quantité la production de maïs. Cultivé sur les mêmes terres que le maïs, le manioc a pour avantage sa plus grande résistance à la sécheresse, sa moins grande dépendance aux intrants, et son plus faible coût de production. Une grande partie de son attractivité récente vient de son coût très faible qui a conduit au développement d'une forte demande manufacturière de l'industrie agroalimentaire en substitut de la farine de blé. Une demande industrielle non alimentaire a également émergé pour la fabrication de l'amidon, notamment en papeterie.

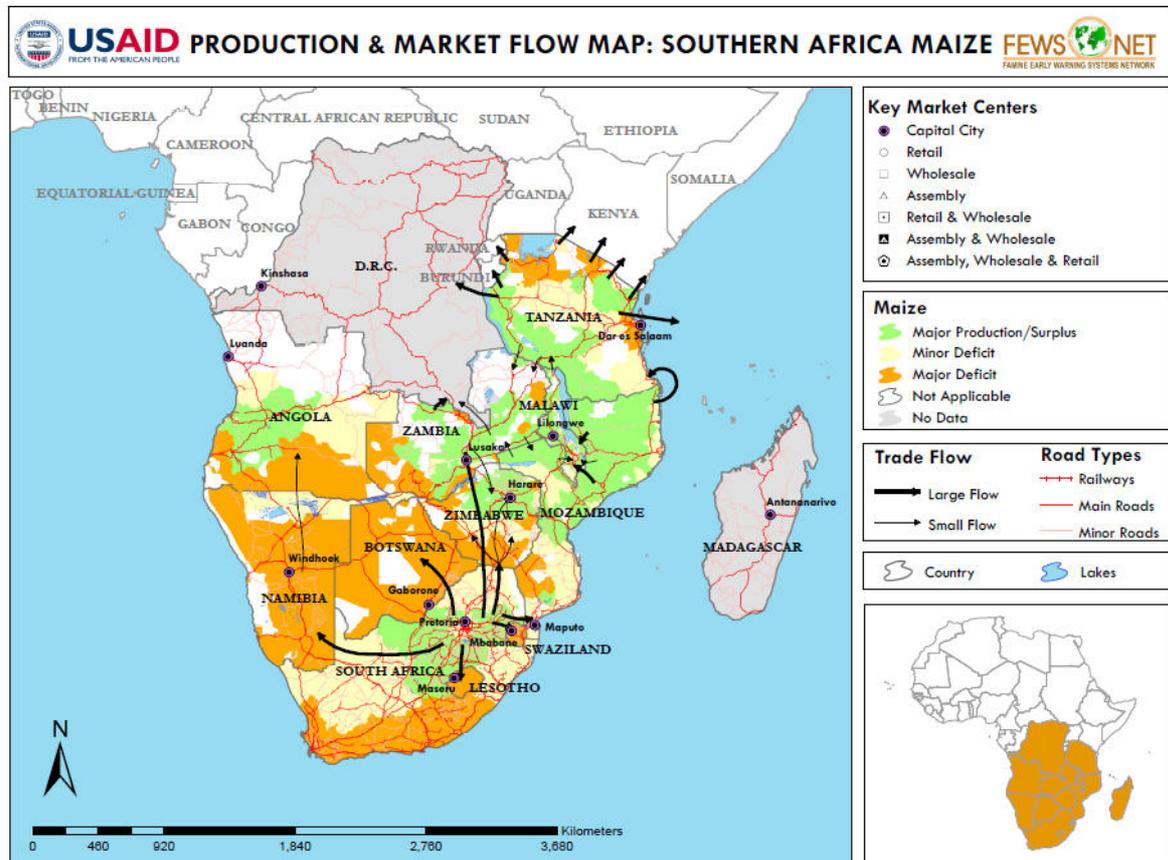
La culture de manioc nécessite une grande quantité de travail. Les zones humides du centre et du Nord du pays qui concentrent l'essentiel de la production de manioc attirent périodiquement une grande quantité de main d'œuvre migrant du reste du pays de manière temporaire.

Annexe 4 : Flux de maïs au Malawi et en Afrique australe en année normale:



http://www.fews.net/docs/Publications/mw_fullmap_maize_norm.pdf

Annexe 4bis : Flux de maïs au Malawi et en Afrique australe en année normale



http://www.fews.net/docs/Publications/sa_fullmap_maize_norm.pdf

Annexe 5 : La régulation des marchés du tabac et du coton

Le coton et tabac brut font également l'objet de prix minimaux, le tabac depuis la saison 2007/08. Bien qu'étant un des principaux exportateurs mondiaux de tabac, le Malawi ne peut guère influencer les prix sur le marché international du tabac, l'OMC considère donc que sa marge de manœuvre pour augmenter les revenus des producteurs au moyen des prix minimaux est limitée (WTO Trade Policy Review). L'objectif de ces politiques est donc probablement plus d'assurer une stabilité pour les producteurs que d'augmenter directement leur revenu.

Dans le cas du tabac, les prix sont décidés sur la base d'ententes entre le gouvernement, la Commission de contrôle du tabac (TCC) et les acheteurs de tabac. L'industrie du tabac est extrêmement réglementée (WTO Trade Policy Review). La TCC a pour fonctions, d'enregistrer les producteurs et vendeurs de tabac et de leur accorder des licences; de réglementer et de superviser les ventes aux enchères (sauf pour le tabac oriental); d'accorder des licences aux salles de ventes aux enchères, aux acheteurs participant aux enchères et aux trieurs de tabac commerciaux; et de délivrer les certificats d'origine, ainsi que les permis d'importation et d'exportation. La TCC est également habilitée à attribuer des quotas de livraison aux producteurs enregistrés, afin de gérer l'offre de tabac. De plus, toutes les ventes de tabac vert (non transformé) doivent passer par le marché d'Auction Holdings Ltd. (AHL). Les exportations directes ne sont pas autorisées.

Références

Abalu G., Mucavele F., Mondlane E., N'gon'gola D., Van Rooyen J., Kirsten J. F., Van Zyl J., Saasa O. S., Simbi T., Sithole G., Vink N., 1996, Comparative Analysis of Structural Adjustment Programs in Southern Africa With Emphasis on Agriculture and Trade SD Publication Series Office of Sustainable Development Bureau for Africa, Technical Paper No. 23 June 1996, A Joint Publication of AFR/SD and REDSO/ESA

AFDB/OECD, 2006, Malawi, African Economic Outlook.

Banque mondiale, 2003, Malawi Country Economic Memorandum: Policies for Accelerating Growth. Washington:

Banque mondiale, 2009, Malawi: Country Economic Memorandum – Seizing Opportunities for Growth through Regional Integration and Trade, Vol. 1, Washington, D.C.

BBC World Service, Britain warns Malawi against corrupt government Thursday, 12 October, 2000, 13:40 GMT 14:40 UK

Benin S., Thurlow J., Diao X., McCool C., and Simtowe F., 2008, Agricultural Growth and Investment Options for Poverty Reduction in Malawi, Development Strategy and Governance Division Discussion Paper.

Chinsinga B., 2008, Exploring the Politics of Land Reforms in Malawi: A Case Study of the Community Based Rural Land Development Programme (CBRLDP), DFID-funded Research Programme, Institutions and Pro-Poor Growth, Discussion Paper Series Number Twenty. September 2008.

Chirwa E., Kumwenda I., Jumbe C., Chilonda P. and Minde I., 2008, Agricultural Growth and Poverty Reduction in Malawi: Past Performance and Recent Trends, Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System for Southern Africa Working Paper No.8.

Chirwa, E.W. and C. Zakeyo. 2006. "Malawi" In H. Thomas (ed.) Trade Reforms and Food Security: Country Case Studies and Synthesis. Food and Agriculture Organization. Rome.

Coudouel A., Dani A. A., Paternostro S., 2006, Poverty and social impact analysis of reforms: lessons and examples from implementation, World Bank Publications

Dorward, A. et al., 2008. Towards 'smart' subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi. Natural Resource Perspectives, 116, 1-6.

Dorward A., Chirwa E., 2011, The Malawi Agricultural Input Subsidy Programme: 2005-6 to 2008-9, International Journal of Agricultural Forthcoming (after further editing): International Journal of Agricultural

Dorward, Chirwa, Jayne, 2010, The Malawi Agricultural Inputs Subsidy Programme, 2005/6 to 2008/9. World Bank.

- Ecker O., Breisinger C., and Pauw K., 2011, Growth is Good, but is not Enough to Improve Nutrition, 2020 Conference: Leveraging Agriculture for Improving Nutrition and Health February 10-12, 2011; New Delhi, India, Paper 7
- Ecker O., Stone E, Fisher M., 2010, Analyzing the Nutritional Impact of Policies in Malawi, MALAWI STRATEGY SUPPORT PROGRAM (MaSSP) Brief No. 3
- Fafchamps M., Gabre-Madhin E., 2001, Agricultural markets in Benin and Malawi : the operation and performance of traders, Policy Research Working Paper Series 2734, The World Bank.
- FAO, 2002, Food Supply Situation and Crop Prospects in sub-Saharan Africa
- FEWSnet, 2003, Monthly FOOD SECURITY Report, mid-December 2002 - January, 2003, February 12, 2003. USAID Famine Early Warning Systems Network
- FEWSnet, 2005, MALAWI FOOD SECURITY UPDATE NOVEMBER 2005, USAID Famine Early Warning Systems Network
- Fleshman M., 2008, “A harvest of hope for African farmers, Malawi subsidies stimulate a bumper crop” Africa Renewal, Vol.22#3 (October 2008), page 3
- FMI, 2002, Fiche technique Malawi, accédée en ligne <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/malawif.htm>
- FMI, ADI, 2000, Preliminary Document on the Enhanced Initiative for Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the International Development Association, July 19, 2000
- Fozzard A., and Simwaka C., 2002, How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditures in Malawi, Case Study 4. Overseas Development Institute (ODI). Working Paper 166. London. May.
- Frankenberger T., Luther K., Fox L., Mazzeo J., 2003, Livelihood Erosion Through Time: Macro and Micro Factors that Influenced Livelihood Trends in Malawi Over the Last 30 Years. CARE Southern and Western Africa Regional Management Unit (SWARMU)
- Futures Agriculture, 2006, Orientations possibles pour l’agriculture au Malawi : défis et dilemmes. (ii) politique. Point Info.
- Gouvernement du Malawi, 2006, Stratégie de Croissance et de Développement du Malawi 2006/07 2010/11.
- Gouvernement du Malawi, 2010, GreenBetlt Initiative Concept Note.
- GRAIN, 2010, Révolution verte au Malawi : les dessous du “miracle”, Seedling Janvier 2010.
- Harrigan J., 2008, Food insecurity, poverty and the Malawian Starter Pack: Fresh start or false start? in Food Policy, Vol. 33, No. 3, June 2008, 237–49.

Jackson, Dorsey, Fritsch, and Hopcraft, 2003, Evaluation of USAID/Malawi's Strategic Objective 1: Increased Agricultural Incomes on a per Capita Basis – 1993-2001. Submitted to USAID. Development Associates, Inc., Arlington, Virginia.

Jayne et al, 2008, The 2008/09 food price and food security situation in Eastern and Southern Africa: Implications for immediate and longer run responses, International Development Working Paper, Michigan State University.

Jayne T., Chapoto A., Minde I., and Donovan C., 2009, The 2008/09 Food Pricing and Food Security Situation in Eastern and Southern Africa: Implications for Immediate and Longer-Run Responses, USAID Africa Bureau seminar on Agricultural Markets, Washington, DC.

Jayne, Rashid, 2010, The value of accurate crop production forecasts, Prepared for the Fourth African Agricultural Markets Program Policy Symposium, Lilongwe, September 2010.

Kambewaa P. and Nyembeb M., 2008, Structure and Dynamics of Malawi Cassava Markets, Cassava Transformation in Southern Africa (CATISA) Start Up Project, Michigan State University, East Lansing, USA, February 2008.

Lea N., Hanmer L., 2009, Constraints to Growth in Malawi, The World Bank, Africa Region, Southern Africa Poverty Reduction and Economic Management Unit, Policy Research Working Paper 5097.

Levy S., 2005, Starter Packs: A Strategy to Fight Hunger in Developing and Transition Countries? Lessons from the Malawi experience, 1998-2003. Wallingford, CABI.

Makombe T., Lewin P., and Fisher M., 2010, The Determinants of Food Insecurity in Rural Malawi: Implications, for Agricultural Policy MALAWI STRATEGY SUPPORT PROGRAM (MaSSP) Policy Note 4

Mangisoni J. H., Kachule R., Kalinda T., Chilongo T., Simfukwe M., Tostao E., 2007, Input voucher study in Malawi, Mozambique and Zambia, Final Synthesis Report, FANRPAN Report 2007/004

Ministère de l'Agriculture, 2010, Troisième Estimation de la production agricole 2010. Service des statistiques agricoles, Lilongwe, Malawi.

Ministre des finances du Malawi, 2006, Déclaration budgétaire 2006/2007.

Ministre des finances du Malawi, 2007, Déclaration budgétaire 2007/2008.

Ministre des finances du Malawi, 2008, Déclaration budgétaire 2008/2009.

Ministre des finances du Malawi, 2009, Déclaration budgétaire 2009/2010. <http://www.finance.gov.mw>

Minot N, 2010, Staple food prices in Malawi, Prepared for the Comesa policy seminar on "Variation in staple food prices: Causes, consequence, and policy options", Maputo, Mozambique, 25-26 January 2010 under the African Agricultural Marketing Project (AAMP)

Minot N, Benson T., 2009, Fertilizer subsidies in Africa, Are Vouchers the Answer?, IFPRI Issue Brief 60, July 2009.

Mkwambisi D. D., Fraser E. D. G., Dougill A. J., 2007, Urban agriculture and poverty reduction: Evaluating how food production in cities contributes to livelihood entitlements in Malawi, Sustainability Research Institute University of Leeds, PAPERS No. 04 ISSN 1753-1330.

National Statistical Office du Malawi, 2009, Welfare Monitoring Survey. Zomba, National Statistical Office.Malawi

National Statistical Office du Malawi, 2010, Financial and Economic Report June 2010. Zomba, National Statistical Office.Malawi

Nthara K., 2009, Strengthening the Role of ADMARC in Ensuring Food Security in Malawi World Bank ECAMA Annual General Meeting Lilongwe, March 21, 2009.

OMC, 2010, Rapport du Secrétariat sur l'Examen des Politiques Commerciales du Malawi, deuxième Examen de la politique commerciale du Malawi. Réalisée par l'organe d'examen des politiques commerciales de l'OMC les 9 et 11 juin 2010.

Pauw K., Thurlow J., van Seventer D., 2009, Droughts and Floods in Malawi: Assessing the Economywide Effects, " World Bank, IFPRI.

Sauer J., and Tchale H., 2006, Alternative Soil Fertility Management Options in Malawi – An Economic Analysis, International Association of Agricultural Economists, Annual Meeting, 12–18 August 2006, Queensland, Australia. This was also a recurring theme in interviews with farmers and other stakeholders in Malawi in May 2009.

Takavarasha T, 2006, The Role of the Private Sector in Addressing Food Emergencies and Vulnerabilities in Southern Africa: A Summary of the Literature, Paper prepared for FAO/University of Pretoria Workshop on Partnerships between Governments and Private Sector to Overcome Food Shortages Pretoria 23-24, March, 2006

Whiteside, Martin, 1999, Ganyu Labor in Malawi and Its Implications for Livelihood Security Interventions. Oxfam International in Malawi. Blantyre.