

Semences et subventions: l'économie politique des programmes d'aide aux intrants au Malawi

Introduction

Le présent Point Info de FAC s'intéresse à l'économie politique des programmes d'intrants et plaide pour que les débats en matière de politique agricole se concentrent sur le maïs et les subventions aux intrants. Les programmes de subventions axés sur l'offre de semences et d'engrais destinés à produire davantage de maïs dans le but de renforcer la sécurité alimentaire nationale ont créé un réseau d'acteurs solide, composé d'acteurs gouvernementaux essentiels, d'organismes d'aide et de bailleurs de fonds importants, ainsi que d'ONG. Ces dernières années, ce processus a généré au Malawi une économie politique semencière sans précédent et hautement controversée. En dépit des discours omniprésents sur la sécurité alimentaire ou l'aide publique alimentaire, les bénéfices des initiatives de subventionnement, qu'elles émanent du gouvernement ou des bailleurs de fonds, sont répartis inégalement et profitent surtout aux élites. En outre, les acteurs commerciaux internationaux du secteur semencier, qui font la promotion de leur matériel génétique breveté, ont pris le dessus sur les producteurs locaux et leurs variétés, une fois de plus au profit des élites locales.

La production de maïs joue un rôle de premier plan dans l'économie politique malawite en raison de son importance cruciale pour la sécurité alimentaire du pays. Toutefois, depuis le début des années 1990, l'insécurité alimentaire chronique sévit dans le pays en raison de plusieurs facteurs, dont les périodes fréquentes de crues subites et de sécheresse, la suppression des subventions aux engrais et aux semences de maïs et la forte dévaluation de la monnaie locale, qui a rendu les intrants agricoles trop onéreux pour la majorité des petits paysans chroniquement pauvres. Ces facteurs ont fini par entraîner le glissement du pays de l'autosuffisance nationale en matière de production de maïs vers la dépendance des aides alimentaires et des importations commerciales, même pendant les années sans sécheresse (Devereux 2002, Chinsinga 2004).

Étant donné la précarité de la sécurité alimentaire dans le pays depuis la fin des années 1990, le gouvernement, assisté des bailleurs de fonds, se sont concertés afin d'apporter des solutions axées sur trois initiatives principales: (1) le programme des kits de démarrage «Starter Pack» (SP, 1998-2000), (2) le programme de

soutien ciblé aux intrants (TIP, *Targeted Input Programme*, 2001-2005) et (3) le programme de subventions aux intrants agricoles (AISP, *Agricultural Input Subsidy Programme*, de 2005 à ce jour) (Levy 2005; Chinsinga 2007; Dorward et al 2007). L'AISP, en particulier, a bénéficié d'une grande visibilité dans la presse internationale et a fait du Malawi le pays préféré des militants internationaux pour la «révolution verte». Pendant quatre saisons végétatives consécutives, de 2006 à 2010, le Malawi a produit des surplus de maïs considérables, supérieurs aux besoins annuels du pays, estimés à 2,1 millions de tonnes. Le New York Times a acclamé le Malawi pour avoir vaincu la famine (Dugger 2007), tandis qu'au Royaume-Uni, le Guardian a affirmé que «la révolution verte en Afrique pourrait avoir progressé de plusieurs pas après une expérience pionnière de subventions aux semences et aux engrais pour les petits exploitants au Malawi» (Perkins 2009). En outre, l'Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA) a encensé le Malawi comme «un modèle de réussite qui montre aux autres gouvernements africains qu'une révolution verte est possible en Afrique» (2009:2).

Privatisation et profits: la reconfiguration du système semencier du Malawi

Depuis la libéralisation du secteur semencier du Malawi sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, le marché se voit dominer par des sociétés multinationales, reléguant les entreprises locales à un rôle très secondaire. Presque toutes les grandes compagnies concentrent leur production quasi-exclusivement sur les semences de maïs hybride et contrôlent une part de marché estimée à 90% (GRAIN 2010). Parmi celles-ci, Monsanto est la multinationale semencière la plus dominante, avec plus de 50% de part de marché pour les variétés améliorées de maïs. Le principal acteur

local du secteur semencier est le groupe d'action de l'association des petits semenciers ASSMAG (*Association of Smallholder Seed Multiplication Action Group*), qui commercialise plusieurs cultures, mais surtout des semences de variétés de maïs à pollinisation libre. L'ASSMAG collabore étroitement avec le programme de culture national, source unique des semences de base utilisées dans ses programmes de multiplication.

Les acteurs nationaux du secteur semencier du Malawi ont formé la *Seed Traders Association of Malawi* (STAM), une organisation d'autorégulation ayant pour objectif d'assurer la fourniture de semences de qualité aux agriculteurs. Seuls les fournisseurs agréés par la STAM sont impliqués dans les programmes gouvernementaux d'aide aux intrants (semenciers) afin de garantir la fourniture de semences de qualité et certifiées. Les sociétés semencières distribuent ensuite leurs produits par l'intermédiaire d'un réseau de distributeurs d'intrants agricoles, dont le développement est soutenu par le Réseau citoyen pour les affaires étrangères (CNFA, *Citizen Network for Foreign Affairs*), une ONG sponsorisée par USAID (Adesina 2009). Un réseau de distributeurs d'intrants viable est considéré comme «une manière d'améliorer les marchés des intrants et des produits agricoles, tout en aidant les paysans pauvres en ressources» (Mangisoni 2007:1).

Alors que le système de l'offre d'intrants géré par l'État est jugé inefficace et prédisposé à la recherche de rente (Bates 1981, van de Walle 2001), la promotion du secteur privé est souvent considérée comme essentielle pour favoriser le développement d'un secteur agricole solide.

La libéralisation des politiques agricoles par le gouvernement, ainsi que les politiques internationales d'ajustement structurel, ont eu un impact considérable sur le programme national de culture du Malawi. Les programmes d'aide aux intrants reçoivent la part du lion du

budget, tandis que le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire consacre presque tout son temps à l'AISP, au détriment des programmes de développement agricole normal, notamment en matière de recherche et de vulgarisation. La libéralisation du secteur semencier a donc entraîné l'abandon presque total des efforts agricoles du secteur public.

La domination du marché par les multinationales a doté ces sociétés du pouvoir de s'introduire dans les programmes d'aide aux intrants comme fournisseurs de semences privilégiés. Le réseau de distributeurs d'intrants est également lié stratégiquement aux multinationales semencières, ce qui permet à un groupe restreint d'acteurs du secteur privé, finalement soutenus à la fois par le gouvernement et les bailleurs de fonds, de contrôler tout le secteur semencier. Ces acteurs du secteur privé ont tendance à n'offrir aux paysans qu'une gamme de technologies restreinte et principalement propriétaire. Par conséquent, certains détracteurs affirment que le Malawi est devenu un marché de matériel semencier produit à l'étranger, excluant de manière dramatique le programme de culture national.

Certains affirment que ces entreprises semencières internationales ne développent pas leurs semences au niveau local et n'importent pas non plus leur meilleur matériel. Elles laissent donc aux paysans des semences inférieures, qui ne bénéficient pas des dernières améliorations en matière de résistance aux nuisibles et à la sécheresse, ainsi que de qualité nutritive. L'effritement des programmes de culture du secteur public signifie que la majorité de l'approvisionnement en semences améliorées du pays dépend presque entièrement des multinationales semencières. La qualité de ces semences n'est pourtant pas idéale compte tenu des conditions agronomiques locales.

Cette situation a été renforcée par les stratégies commerciales habiles des multinationales, qui ont réussi à marginaliser le programme de culture national, ainsi que par l'intérêt manifesté par les bailleurs de fonds et le gouvernement en vue de trouver des remèdes rapides au problème persistant de l'insécurité alimentaire.

La politique des subventions aux intrants: le cas de l'AISP

Le programme de subventions aux intrants agricoles (AISP, *Agricultural Input Subsidy Programme*), lancé pendant la saison 2005-2006, est le plus récent des grands programmes de subventions aux intrants du Malawi. Il a connu un grand succès dans la presse et a marqué le début d'une «révolution verte» très acclamée. Quels étaient les processus politico-économiques de cette saga? Qui a gagné et qui a perdu? Quels enseignements peut-on tirer du déballage du contexte politique de ces subventions aux intrants en matière de politique et de mise en œuvre?

Plusieurs débats agités subsistent autour d'éléments essentiels du programme; trois de ceux-ci sont mis en évidence ci-dessous: (1) les choix technologiques, (2) les modes de distribution et, (3) le pouvoir de réglementation.

Choix technologiques

Quelles sont les semences les plus appropriées pour les paysans malawites? Les réponses à cette question divergent. Les entreprises semencières multinationales ont saisi le succès apparent de l'AISP pour justifier le recours aux semences hybrides. La grande popularité du maïs hybride contredit la perception de certains bailleurs de fonds et ONG qui affirment que le maïs hybride (et notamment ses variétés transgéniques) ne convient pas aux petits exploitants. La principale justification pour les ONG qui font la promotion

des semences de variétés locales de maïs est que le système semencier du maïs local est durable:

- les semences locales peuvent être recyclées en permanence;
- elles résistent aux nuisibles et aux maladies;
- les paysans les connaissent bien, elles ont «meilleur goût» et sont faciles à stocker;
- elles se prêtent aux méthodes de traitement traditionnelles;
- elles peuvent supporter de longues périodes de sécheresse.

Certaines ONG prétendent que promouvoir le système semencier du maïs hybride revient à priver les agriculteurs locaux de leurs droits, étant donné qu'ils assurent la conservation des semences depuis des temps immémoriaux; il serait injuste de les priver de cette responsabilité et de la céder à des étrangers qui ne s'intéressent qu'au profit que peut leur procurer la population locale.

D'autre part, la position politique officielle du gouvernement malawite sur les variétés de maïs améliorées, tant hybrides qu'à pollinisation libre, est de faire la promotion de leur utilisation. La préférence évidente pour les variétés hybrides est liée à la prééminence du maïs dans l'économie politique du pays (cf. Sahely et al. 2005, Harrigan 2005, Chinsinga 2007). La sécurité alimentaire, dépendant plus ou moins de la fourniture de maïs à la population à des prix abordables, reste un enjeu essentiel des luttes électorales. La légitimité de tout gouvernement dépend à peu près entièrement de sa capacité à respecter ce volet extrêmement vital du contrat social. Les variétés hybrides intéressent donc les politiciens, puisqu'elles leur permettent de

garantir le vote de leurs partisans en se targuant des statistiques de rendement élevé.

Modes de distribution

Les modalités de la distribution des intrants aux agriculteurs font l'objet d'un débat soutenu. Le gouvernement a mis en œuvre l'AISP sans l'aide des bailleurs de fonds et distribuait les engrais et les semences de maïs aux paysans par l'intermédiaire de deux parastatales: la Société de développement et de commercialisation agricoles (ADMARC, *Agricultural Development and Marketing Corporation*) et le Fonds de crédit renouvelable pour l'engrais pour les petits exploitants agricoles du Malawi (SFFRFM, *Smallholder Farmers Fertiliser Revolving Fund Malawi*) (Chinsinga 2007, Dorward et Chirwa 2009). Malgré l'absence d'aide directe à l'AISP, les bailleurs de fonds ont été impliqués dans le programme d'autres manières, notamment par leur insistance sur l'implication du secteur privé «à la fois dans l'acquisition et dans la distribution d'engrais subventionnés et autres intrants agricoles, sur un pied d'égalité avec l'ADMARC et le SFFRFM» (Chinsinga 2007: 26). Les bailleurs de fonds exprimaient leur inquiétude que l'exclusion du secteur privé du programme de subventions ne freine, voire ne fasse reculer, les gains de la libéralisation économique. Bien que les avantages du programme de subventions soient compensés par le coût élevé des transactions et du travail engagé pour le remboursement des coupons, il apparaît que les ventes de semences ont augmenté de manière spectaculaire grâce au programme. Toutefois, les entreprises semencières locales n'ont pas pleinement exploité les avantages commerciaux résultant de l'AISP en raison de leur dépendance aux multinationales semencières pour recevoir leurs semences.

Pouvoir de réglementation

Un autre problème controversé pour le gouvernement malawite est la réglementation adéquate au sein du secteur semencier libéralisé; le processus de libéralisation initial a sensiblement ébranlé la capacité de réglementation du secteur par l'État. L'application laxiste des normes du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire est due à la fois à cette capacité réduite et à l'opportunisme politique entraînant l'exposition du secteur semencier à l'exploitation. Les paysans affirment que le cadre réglementaire de l'AISP doit être renforcé pour permettre la réalisation complète des avantages de l'implication du secteur privé (par l'intermédiaire des distributeurs d'intrants agricoles). Ce point était considéré comme essentiel par les paysans, qui ont remarqué que la principale motivation des distributeurs d'intrants était de faire du profit, ce qui a donné lieu à des repréailles.

La capacité d'inspection des semences reste également limitée, malgré les efforts de soutien aux pratiques de régulation par des formations en technologies semencières. Les organismes d'agrément des semences ont des difficultés considérables pour mettre en œuvre un agrément authentique en raison de la dispersion des sites de multiplication des semences; leurs efforts sont en outre entravés par la corruption éfrénée lors des opérations d'inspection des semences. L'insuffisance de la formation et du soutien aux inspecteurs des semences est considérée comme une cause fondamentale de l'échec de l'inspection et de l'agrément des semences, qui a encouragé les malversations et la corruption, avec de graves conséquences pour la qualité des semences fournies aux paysans.

La politique de l'alliance pour une nouvelle révolution verte au Malawi

Pour la plupart des bailleurs de fonds, la stratégie la plus sûre pour lancer une révolution verte en Afrique est un système semencier formel axé sur le secteur privé et soutenu par un environnement politique permissif et libéralisé. Par conséquent, les principaux bailleurs de fonds font la promotion de la mise en place d'un réseau étendu de distributeurs d'intrants comme alternative viable au système étatique d'approvisionnement des paysans en intrants, qui est considéré comme inefficace et incompetent (van de Walle 2001, Crawford et al. 2003). Les grandes sociétés semencières, choisies comme fournisseurs prioritaires de semences «de qualité», sont soutenues par les bailleurs de fonds et le gouvernement à travers plusieurs programmes d'aide aux intrants.

Toutefois, cette situation a créé des opportunités de clientélisme au sein du gouvernement, où les soutiens publics et les entreprises privées font émerger une nouvelle couche d'élites qui tirent profit du secteur. Au cœur de ces élites intermédiaires se trouvent les agro-commerçants et les producteurs de semences sous contrat avec les sociétés semencières multinationales, deux catégories d'entreprises nécessitant des capitaux importants et des relations politiques.

Le marché est garanti pour les sociétés semencières multinationales, puisque l'acquisition de semences pour l'AISP ne passe pas par une procédure concurrentielle d'appel d'offres. Ces sociétés sont donc les principaux bénéficiaires des programmes de subventions. Le gouvernement s'adresse à ces entreprises pour acheter une quantité importante de semences pour les programmes de subventions, en négociant des prix inférieurs à ceux du marché. Les semenciers locaux ne sont toutefois pas en mesure de profiter de cette situation, car ils dépendent à peu près entièrement des

multinationales semencières pour la fourniture de leurs semences.

La mise en œuvre de l'AISP a créé des gagnants et des perdants à deux niveaux. Les paysans bénéficiaires ont gagné un rendement accru en raison de l'accès aux engrais et aux semences améliorées, qu'ils ne peuvent guère se permettre d'acheter au prix du marché. La différence de prix entre engrais subventionnés et non subventionnés est énorme. Les autres groupes principaux de bénéficiaires sont ceux qui ont émergé en tant que distributeurs d'intrants et producteurs semenciers sous contrat. Il s'agit généralement d'hommes et de membres relativement aisés de la communauté paysanne. La plupart des paysans sont cependant perdants, car l'AISP a soit été interceptée par les élites locales ou exploitée en tant que source de clientélisme politique, ce qui exclut de nombreux paysans. Les paysans en profitent, mais l'ampleur de leur bénéfice est réduite par la tendance de différentes parties prenantes à chercher des rentes.

Conclusion

La politique est importante pour initier, assimiler et mettre en œuvre une quelconque intervention en matière de politique agricole et notamment les interventions concernant les programmes de subventions au Malawi. Les recommandations techniques adéquates ne sont pas mises en œuvre dans les politiques à moins de bénéficier du soutien d'acteurs puissants au sein du gouvernement. La principale faiblesse des petits exploitants du pays est leur incapacité d'influencer la politique agricole en raison du manque d'auto-organisation, qui abandonne les procédures politiques à l'exploitation. Le gouvernement a été prompt à adopter des programmes de subventions visant à une «révolution verte» à cause de la volonté politique forte de trouver des solutions à

la situation d'insécurité alimentaire qui déclinait rapidement et à la baisse de fertilité des sols. La mise en œuvre de l'AISP – et la domination du maïs hybride qui en découle – est le résultat de manœuvres politiques et d'une coalition d'intérêts, y compris ceux du gouvernement (à la recherche de succès politiques), des multinationales semencières (à la recherche de la domination du marché) et des élites politiques (capables de monnayer le développement du commerce et du clientélisme).

Cette étude a révélé combien il est difficile d'accéder aux semences améliorées de qualité supérieure à des prix raisonnables pour de nombreux petits paysans, surtout dans un environnement politique faible. Elle a aussi montré comment les multinationales ont fini par dominer le secteur semencier commercial du pays. Cette évolution a été renforcée par la convergence des intérêts du gouvernement et des bailleurs de fonds avec ceux des sociétés semencières, malgré leurs objectifs différents.

L'expérience du Malawi montre que les investissements étrangers directs – par l'acquisition de filières de production et de vente dans le secteur semencier – peuvent avoir un impact tellement négatif sur les petits exploitants pauvres qu'ils en deviennent impuissants au sein de ce système ou incapables de travailler efficacement en dehors du système. Cette situation s'enracine inébranlablement si les élites locales interceptent une part des bénéfices, surtout si elles sont au service des intérêts politiques de l'élite gouvernante, comme cela a été le cas au Malawi.

Des efforts concertés de réforme du secteur semencier du pays sont nécessaires afin de mieux servir les intérêts des paysans malawites ordinaires. Le principal défi est la faiblesse de l'environnement politique suite à la libéralisation, exploitée de plusieurs manières par divers acteurs au profit de leurs

propres intérêts égoïstes. Il est donc urgent d'améliorer l'efficacité et la mise en œuvre de cadres réglementaires, de revitaliser le système de culture national et de soutenir la capacité et la compétitivité du secteur semencier local si la révolution verte au Malawi doit réellement profiter aux petits exploitants à long terme.

References:

Adesina, A. (2009) 'Africa's Food Crisis: Conditions, Trends and Global Development Policy', plenary keynote paper presented at the International Association of Agricultural Economists Conference, Beijing, China, 16 August 2009 <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/53199/2/Adesina%20final.pdf>

Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA) (2009) 'Developing Rural Agricultural Input Supply Systems for Farmers in Africa' (unpublished)

Bates, R. (1981) *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, Berkeley: University of California Press

Booth, D., Cammack, D., Harrigan, J., Kanyongolo, E., Mataure, M. and Ngwira, N. (2006) *Drivers of Change and Development in Malawi*, ODI Working Paper 261, London: Overseas Development Institute <http://www.odi.org.uk/resources/download/1318.pdf>

Chinsinga, B. (2007) *Reclaiming Policy Space: Lessons from Malawi's Fertilizer Subsidy Programme*, paper presented at the World Development Report Workshop, Institute of Development Studies, 21–24 January http://www.fanrpan.org/documents/d00344/Malawi_fertiliser_Chinsinga.pdf

Chinsinga, B. (2004) 'Poverty and Food Security in Malawi: Some Policy Reflections on the Context of Crumbling Traditional Support Systems', *Canadian Journal of Development Studies* XXV.2: 320–41

Chirwa, E. and Dorward, A. (2010) 'The Evaluation of the 2008/09 Malawi Agricultural Subsidy Programme: Lessons from Impacts' (unpublished)

CIAT, CSR, World Vision, ACRITEX and CIMMYT (2009) *Seed Systems Security Assessment, Zimbabwe*, study funded by USAID, Office of Foreign Disaster Assistance, International Centre for Tropical Agriculture <http://www.ciat.cgiar.org/work/Africa/Documents/SSSA%20Zimbabwe%202009%20final%20report.pdf>

Crawford, E.; Kelly, V.; Jayne, T. and Howard, J. (2003) 'Input Use and Market Development in Sub-Saharan Africa: An Overview', *Food Policy* 28:277–92

Devereux, S. (2002) 'Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?', *Development Policy Review* 20.5: 657–75 <http://www.gsdc.org/go/display&type=Document&id=1694>

Dorward, A. and Chirwa, E. (2009) 'The Agricultural Input Subsidy Programme 2005 to 2008: Achievements and Challenges' (unpublished)

Dorward, A.; Chirwa, E. and Jayne, T. (2007) Evaluation of the 2006/07 *Agricultural Input Supply Programme, Malawi*, Imperial College, Wadonda Consult, Michigan State University and Overseas Development Institute <http://www.aec.msu.edu/fs2/inputs/documents/MarchReportFINALXXB.pdf>

Dugger, C. (2007) 'Ending Famine, Simply by Ignoring the Experts', *New York Times*, 2 December <http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawihtml?pagewanted=all>

GRAIN (2010) 'Unravelling the Miracle of Malawi's Green Revolution', Seedling, January http://www.grain.org/system/old/seedling_files/seed-10-01-1.pdf

Harrigan, J. (2005) 'Food Security Policies and Starter Pack: a Challenge for Donors?', in S. Levy (ed.), *Starter Packs: A Strategy to Fight Hunger in Developing Countries?*, Oxford: CABI Publishing

Levy, S. (ed.) (2005) *Starter Packs: A Strategy to Fight Hunger in Developing Countries?*, Oxford: CABI Publishing

Mangisoni, J. (2007) *Input Voucher Study: Malawi and Zambia*, University of Malawi, Bunda College of Agriculture: FANRPAN http://www.fanrpan.org/documents/d00304Voucher_Study_Malawi_Zambia_Apr2007.pdf

Perkins, A. (2009) 'Malawi's Green Revolution', *Guardian*, 10 July <http://www.guardian.co.uk/katine/2009/jul/10/malawi-farmingsubsidies-programme>

Sahely, C., Groelsem, B., Marchione, T. and Nelson, D. (2005) *The Governance Dimension of Food Security in Malawi*, report prepared for USAID, Lilongwe, Malawi ftp://ftp.fao.org/upload/eims_object/Photo_library/USAID_Malawi_Sept2005.pdf

van de Walle, N. (2001) *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, New York: Cambridge University Press

This paper draws on findings from the Future Agriculture Consortium (FAC) project on 'The Political Economy of Cereal Seed Systems in Africa'. It is based on a FAC Working Paper and an article by the same author published in the IDS Bulletin (July 2011, Vol. 42, No. 4) on 'The Politics of Seed in Africa's Green Revolution', entitled: 'Seeds and Subsidies: The Political Economy of Input Programmes in Malawi'.



© FAO/Jon Spaull

Pour de nombreux petits exploitants, il est difficile d'accéder à des semences améliorées et de qualité supérieure à des prix abordables

Remerciements:

Ce Point Info a été rédigé par **Blessings Chinsinga** de Future Agricultures Consortium. **Beatrice Ouma** et **Elaine Mercer** sont les rédactrices en chef. Pour en savoir plus au sujet de cette série de Points Infos, visitez www.future-agricultures.org

Future Agricultures Consortium vise à encourager un débat critique et un dialogue politique sur l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre plusieurs organisations africaines et anglaises axées sur la recherche. Secrétariat de Future Agricultures Consortium, Université du Sussex, Brighton BN1 9RE, Royaume-Uni.

T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Future Agricultures invite les lecteurs à citer ou à reproduire ses documents dans leurs propres publications. En échange, Future Agricultures Consortium demande d'être cité en référence et de recevoir une copie de ladite publication.

Funded By



Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.