

Title: OED Précis no. 140 - Malawi: une croissance induite par la petite agriculture

Job number: 98F0708

Language: English

Translations: French

Country: Malawi

Input date: 8/5/99

Malawi : une croissance induite par la petite agriculture

En plus de 10 ans de programmes d'ajustement du secteur agricole, la Banque mondiale, dans son dialogue avec le Malawi, est passée à côté de ce qui constituait le problème primordial : donner aux petits exploitants la possibilité de participer au développement national. Handicapés par une lourde fiscalité, les petits exploitants se sont trouvés, en fin de compte, exclus de la production de cultures d'exportation et contraints de se limiter à l'agriculture de subsistance. Ils ont servi de main-d'oeuvre à bon marché aux exploitations industrielles. En 1990, la Banque a approuvé un crédit à l'ajustement du secteur agricole qui visait à remédier à cette situation en permettant aux petits exploitants, notamment aux planteurs de tabac, d'accéder directement et sans avoir à payer d'impôts aux marchés d'exportation.

Les pouvoirs publics se sont montrés réticents à accomplir les réformes convenues et la Banque s'est alors trouvée face à un choix : insister sur l'exécution complète des réformes avant tout décaissement, ou assouplir les conditions du prêt afin de faciliter la poursuite du dialogue avec le gouvernement. Après 10 mois d'impasse, elle a opté pour un assouplissement des conditions du prêt. Une évaluation rétrospective de l'OED reconnaît que cette décision a permis de maintenir le dialogue, mais au prix d'un retard dans les réformes. Ce rapport signale les progrès rapides accomplis dans le cadre d'un projet bilatéral ultérieur, dont l'entrée en vigueur avait été subordonnée à l'exécution des réformes.*

Contexte

À son accession à l'indépendance, en 1964, le Malawi a hérité d'une agriculture qui se caractérisait par la présence d'un petit nombre de grandes plantations à vocation exportatrice, détenues par des intérêts étrangers, au côté de petites exploitations pauvres, qui pratiquaient essentiellement une agriculture de subsistance. Les lois coloniales laissaient aux plantations industrielles la totalité du produit de leurs ventes à l'exportation, mais interdisaient aux petits agriculteurs de cultiver du tabac burley, produit d'exportation le plus lucratif, et les obligeaient à vendre leur production en passant par l'Agricultural Development and Marketing Corporation (ADMARC). Les pouvoirs publics ont maintenu cette politique tout au long des années 70 et 80 (voir tableau).

L'ADMARC utilisait les profits élevés ainsi réalisés pour subventionner les prix à la consommation du maïs et investir dans des secteurs non productifs de l'économie. Dans le même temps, les lourds impôts qui frappaient les petits exploitants assuraient le succès du secteur des grandes plantations, qui profitait de l'accès à une abondante main-d'oeuvre à bon marché et des bas prix des produits des petites exploitations.

La taxation implicite absorbait en moyenne plus de 50 % des recettes brutes des petits exploitants. En fait, la moitié des terres du Malawi et 72 % de sa population se trouvaient ainsi tenus à l'écart du développement. Cela n'a fait que limiter la production de cultures de rapport des petites exploitations et accroître la dépendance du pays à l'égard des recettes d'exportation réalisées par les grandes plantations.

Dans les années 80, malgré cinq opérations d'ajustement de la Banque d'une valeur totale de 200 millions de dollars, les résultats économiques du Malawi sont restés décevants. Le revenu et la consommation par habitant ont diminué, les déséquilibres macroéconomiques ont persisté et les indicateurs sociaux sont restés peu encourageants, même par comparaison aux normes africaines. En 1990, la Banque a approuvé un crédit à l'ajustement du secteur agricole qui avait pour but de permettre aux petits exploitants de se lancer dans la culture du tabac burley et de recevoir la valeur intégrale de leurs ventes à l'exportation.

Le projet

Le projet visait à mettre à profit le vaste réservoir de potentiel d'exportation et à éliminer l'une des causes principales de la pauvreté de la population rurale du Malawi, en modifiant le rôle de l'ADMARC et en établissant de nouvelles règles pour la production et la commercialisation du tabac. Il prévoyait d'établir une « nouvelle donne » pour les petits agriculteurs, qui pourraient désormais recevoir une part substantielle des recettes tirées de leurs ventes de tabac et produire, à titre expérimental, du tabac burley. Ce tabac permettant de réaliser des recettes à l'hectare 10 fois supérieures à celles du maïs hybride (principale culture de subsistance), ces réformes devaient induire un recul significatif de la pauvreté en milieu rural.

Le projet a également poursuivi l'appui à l'exécution d'ajustements macroéconomiques entrepris dans le cadre d'opérations précédentes, ajoutant des mesures visant à améliorer l'efficacité d'utilisation des sols sur les grandes plantations ; à dégager l'ADMARC de ses fonctions non commerciales (ou à veiller à ce que des crédits budgétaires adéquats soient affectés à celles-ci) ; à revoir le budget du ministère de l'Agriculture ; et à réorienter les croisements de maïs vers des hybrides de maïs vitreux à haut rendement.

Exécution du projet

Les réformes concernant la production de tabac et l'ADMARC constituaient des conditions préalables au décaissement de la deuxième tranche du crédit, prévu à l'origine pour décembre 1990. Cependant, le gouvernement s'est montré réticent à démanteler un système qui assurait une main-d'oeuvre bon marché aux grandes plantations.

La Banque ayant rejeté les solutions de rechange proposées par le gouvernement, le décaissement de la deuxième tranche a été suspendu. La Banque a maintenu sa position pendant 10 mois, mais elle a finalement débloqué la deuxième tranche lorsque le gouvernement lui a renouvelé l'assurance qu'il exécuterait les réformes convenues. Les négociations ont coïncidé avec une forte diminution de l'aide bilatérale, suscitée par le soutien de plus en plus affirmé des bailleurs de fonds aux revendications de l'opposition, qui réclamait l'organisation d'élections libres et honnêtes.

La Banque a pris cette décision parce qu'elle prévoyait sans doute que l'USAID, qui devait financer un projet relais, ne manquerait pas d'exiger la pleine exécution des réformes avant tout décaissement. On peut également supposer que la Banque, grâce à de patientes négociations, ait obtenu un léger assouplissement des contraintes imposées au secteur de la petite agriculture, préparant ainsi le terrain pour que l'USAID puisse ensuite insister, dans le cadre du projet relais, sur une déréglementation totale. Le personnel de la Banque estime qu'en maintenant le dialogue avec les pouvoirs publics, il a ouvert la voie à une transition sans heurts vers un régime plus démocratique.

La Banque a financé ensuite un programme de déréglementation et de restructuration budgétaire qui a plusieurs réalisations concrètes à son actif : élimination définitive des contingents pour le tabac, libéralisation de la commercialisation de la majorité des intrants et produits agricoles, et création d'une commission foncière.

Résultats

Les acquis du projet ont été modestes. Si les réformes macroéconomiques ont pu être menées à bien sans problèmes majeurs, certaines réformes sectorielles essentielles demeuraient en suspens à la clôture du projet, en 1992.

En 1996, la politique agricole du Malawi était dominée par les réformes entreprises dans le cadre du projet relais bilatéral. La commercialisation du coton et du tabac était entièrement libéralisée, les salaires versés par les plantations aux travailleurs agricoles avaient été dé plafonnés, un taux de change flottant avait été instauré, les restrictions à l'octroi de licences pour le tabac et au commerce privé du maïs avaient été levées.

Deux variables mettent en lumière les effets bénéfiques des réformes amorcées par le projet de la Banque et mises en oeuvre par le projet relais :

- *Pauvreté.* En 1995-96, les plantations ont eu pour la première fois des difficultés à recruter des travailleurs agricoles. La demande de travailleurs agricoles a entraîné une augmentation de leurs salaires, d'où une amélioration du niveau de vie et un recul de la pauvreté dans le secteur de la petite agriculture.
- *Production de tabac.* Un total de 110 000 tonnes de tabac burley a été vendu aux enchères en 1995, contre un objectif initial de 99 000 tonnes. En 1996, l'objectif a été porté à 120 000 tonnes, soit 20 % d'augmentation en un an pour la principale culture d'exportation du Malawi.

Leçons

- *Pour réduire la pauvreté et renforcer la sécurité alimentaire, il était indispensable de traiter les petits agriculteurs de la même manière que les gros exploitants.* Le Malawi ne pouvait réaliser pleinement son potentiel de développement tant que le secteur de la petite agriculture était aussi lourdement taxé. Le maintien de deux régimes fonciers ne pouvait justifier qu'on impose des restrictions quant aux produits à cultiver ou aux circuits de commercialisation à utiliser.

- La décision de financer un programme de prêt minimal afin de maintenir le dialogue risque d'empêcher tout progrès significatif dans les réformes. La Banque peut choisir de poursuivre le dialogue avec un gouvernement réticent ou de subordonner ses prêts à l'exécution des réformes. Au Malawi, elle a opté pour le maintien du dialogue, au prix de réformes plus lentes et moins complètes que prévu, mais elle a pu ainsi préserver son rôle « d'honnête courtier » entre les pouvoirs publics, la communauté des bailleurs de fonds et l'opposition politique. Même – voire surtout – avec le recul, la Banque continue d'estimer d'une façon générale que, dans ce cas particulier, la décision de poursuivre le dialogue était la bonne.

Note de la rédaction : le personnel régional de la Banque a une opinion différente sur l'impact du crédit, estimant que le crédit a contribué, de manière au moins aussi significative que les programmes bilatéraux, à faire progresser le dialogue sur les problèmes sectoriels et la réforme des politiques agricoles du Malawi.

** Rapport d'évaluation rétrospective : « Malawi : Agricultural Sector Adjustment Credit », par Wilfred V. Candler. Rapport n° 15641, 23 mai 1996. À la disposition des administrateurs et du personnel de la Banque au Service de documentation interne et dans les centres d'information des régions. Précis rédigé par Wilfred V. Candler et Stefano Petrucci.*

Tableau : taxation implicite des cultures d'exportation des petits exploitants (%)

<i>Année</i>		<i>Riz</i>	<i>Tabac</i>	<i>Arachide</i>	<i>Haricots</i>	<i>Coton</i>
1980-81	79	84	68	69	53	
1984-85	60	22	26		27	73
1987-88	80	73	13		32	50
1991-92	87	55	56		29	73

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur, des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées. Ces *Précis* et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, téléphone : 1-202/458-4497, télécopie : 1-202/522-3200, courrier électronique : eline@worldbank.org.