



Au Mexique, un programme national de subventions agricoles pour aider les pauvres a plutôt bénéficié aux riches. De 1994 à 1998, le programme *Procampo*, qui fournit des paiements en espèces aux agriculteurs de surmonter les contraintes financières, distribué 57 pour cent des avantages aux plus riches 10 pour cent des bénéficiaires. Mais une coalition de militants, les petits agriculteurs et les universitaires sont au volant d'une campagne de sensibilisation publique pour exposer ce problème grâce à l'utilisation d'outils de transparence budgétaire.

L'étude de cas suivante illustre la mesure dans laquelle la transparence des outils budgétaires peut améliorer le débat public et faire pression sur les législateurs pour appliquer des réformes progressives. Ce document résume une étude plus approfondie préparée par Guillermo Cejudo dans le cadre du Programme d'apprentissage de la Partnership Initiative (Initiative de partenariat – IP) de l'International Budget Partnership (Partenariat budgétaire international – IBP). Le Programme d'apprentissage de l'Initiative de partenariat vise à évaluer et à documenter l'impact de la participation de la société civile dans les budgets publics.

Télécharger une version PDF de l'étude de cas complète à l'adresse <http://www.internationalbudget.org>.

## MEXIQUE: UNE CAMPAGNE DE PLAIDOYER DÉVOILE L'INJUSTICE DES SUBVENTIONS AGRICOLES`

Au Mexique, un programme national de subventions agricoles destiné à aider les pauvres a plutôt bénéficié aux riches. De 1994 à 1998, le programme *Procampo*, qui fournit des paiements en espèces aux agriculteurs pour les aider à surmonter leurs contraintes financières a distribué 57 pour cent d'avantages à 10 pour cent des bénéficiaires les plus riches.<sup>1</sup> Cette répartition inéquitable a été principalement responsable de l'échec du programme à atteindre son objectif de réduction de la pauvreté au Mexique, où 61 pour cent de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté.<sup>2</sup>

Mais cette situation pourrait bientôt changer grâce aux efforts d'une coalition de militants, de petits agriculteurs et d'universitaires. Ce groupe mène actuellement une campagne de sensibilisation auprès du public afin d'exposer la situation du programme *Procampo* grâce à l'utilisation d'outils de transparence budgétaire.

Cette étude de cas illustre non seulement le pouvoir d'un plaidoyer fondé sur des preuves et la création de différents réseaux, mais également les défis consistant à réformer les politiques dans les pays où les mesures officielles de responsabilisation sont insuffisantes. Rares sont les victoires rapides ou faciles dans ces pays et les campagnes doivent mener des efforts continus et pluridimensionnels.

## LES ENJEUX: LA TRISTE RÉALITÉ DES SUBVENTIONS AGRICOLES

Les gouvernements ont recours à différentes subventions pour remédier aux défaillances commerciales de la production et de la distribution des produits agricoles. Un gouvernement peut soit contribuer à réduire les coûts d'équipement des producteurs, afin d'encourager la mécanisation du secteur, soit proposer des avantages directs aux producteurs pour stimuler l'approvisionnement nécessaire des denrées alimentaires dans un pays lorsque les prix du marché sont trop faibles. Les subventions sont également utiles pour protéger les agriculteurs contre la concurrence déloyale, promouvoir certaines cultures et lutter contre la pauvreté dans les zones rurales.

Pourtant, les subventions sont également controversées en raison de leurs conséquences souvent inattendues. Les critiques soulignent des exemples dans lesquels les subventions destinées à modifier le marché dans un pays donné ont eu des retombées sur le marché international, entraînant une baisse du prix des matières premières au niveau mondial au détriment des autres agriculteurs. Il a également été prouvé que des groupes d'intérêts bien organisés et politiquement puissants abusent des subventions, tant dans les pays développés que dans les pays en développement.

## L'HISTOIRE DES SUBVENTIONS AGRICOLES AU MEXIQUE ILLUSTRE BIEN CES DÉFIS.

En 1994, le Mexique a signé l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), un pacte visant à diminuer ou à éliminer progressivement les obstacles au commerce avec les États-Unis et le Canada, y compris pour les produits agricoles. Les subventions agricoles ont une longue histoire au Mexique, mais le programme actuel de subventions en espèces, appelé *Procampo*, a été lancé dans le cadre d'un plan d'action

plus large visant à préparer la libéralisation du commerce et à réduire ou prévenir ses effets néfastes. On pensait que les petits agriculteurs mexicains seraient particulièrement vulnérables à la concurrence des agriculteurs américains, qui jouissent d'un énorme soutien de la part du gouvernement fédéral.

Le programme Procampo visait à uniformiser les règles du jeu et à fournir aux agriculteurs un flux stable de trésorerie qu'ils pourraient utiliser pour maintenir ou améliorer leur production. Le programme avait deux objectifs : devenir un outil de réduction de la pauvreté tout en améliorant la compétitivité dans le secteur rural dans le contexte de la libéralisation du commerce.

Mais selon la majorité des observateurs, le programme n'a pas réussi à atteindre ses objectifs. Des universitaires, des organisations paysannes et même certains fonctionnaires ont tous soulevé des doutes quant à la politique du gouvernement fédéral à l'égard du secteur rural, en particulier en matière de répartition des subventions agricoles. Pour les chercheurs de Fundar, un groupe de réflexion indépendant mexicain, le problème de la répartition des subventions a été porté sur le devant de la scène lorsqu'ils ont analysé l'augmentation régulière des dépenses publiques, passant de 120 milliards de pesos (9 milliards de dollars) en 2004 à 176 milliards de pesos (13 milliards de dollars) en 2007. Pourtant, en dépit de ces dépenses, l'énorme écart entre les riches et les pauvres n'avait jamais été aussi grand dans ce secteur. Par ailleurs, la Banque mondiale avait conclu dans un rapport de 2009 « que les dépenses publiques dans l'agriculture mexicaine étaient tellement rétrogrades qu'elles annulaient presque la moitié de l'effet de redistribution des dépenses de développement rural.

Inverser la répartition asymétrique n'est pas une tâche facile. Les médias nationaux (basés à Mexico) s'intéressent peu à la politique agricole et ne sont pas enclins à publier les obscurs détails techniques de certaines politiques. Par ailleurs, le débat public s'est traditionnellement concentré sur le montant des ressources budgétaires allouées au secteur rural plutôt que sur la répartition de ces ressources dans le secteur rural ou sur leur efficacité. Le plus grand défi à relever par la réforme porte sur les organisations et les hommes politiques qui profitent du statu quo et qui continuent à entraver des changements politiques plus complets dans ce domaine. Pourtant, leur position est de plus en plus fragile en raison des actions menées par la campagne de la coalition.

## LA COALITION

Fundar a mené la campagne pour remédier à la répartition inégale des subventions agricoles. L'organisation avait déjà utilisé des outils d'analyse du budget, ainsi que la loi nationale sur le droit de l'information, pour promouvoir une plus grande responsabilisation dans le secteur public et dénoncer les cas de corruption et de malversation. Dans le cadre de cette campagne, Fundar s'est allié à l'Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), un organisme communautaire constitué de petits producteurs agricoles qui plaident en faveur de changements dans les politiques agricoles.

Grâce à Haight et un de ses collègues de l'UCSC, une alliance avec un troisième partenaire crucial a été possible : l'Environmental Working Group (EWG), une organisation qui avait créé un ensemble de données en libre accès sur les subventions agricoles aux États-Unis (<http://farm.ewg.org/>) et attiré l'attention sur le fait que les subventions profitaient aux 10 pour cent des agriculteurs les plus riches. Ces travaux ont inspiré Fundar et l'ANEC. L'expertise technique d'EWG consistant à

convertir ces séries de données volumineuses en cartes et en graphiques attrayants et accessibles a été cruciale.

## LA CAMPAGNE

La coalition a tout d'abord utilisé la loi nationale relative à la liberté de l'information pour obtenir les listes des bénéficiaires des subventions agricoles. Afin d'obtenir les informations correctes nécessaires dans les bons formats, 30 demandes, 16 appels et une année de travail et de patience ont été nécessaires pour nettoyer les séries de données et les convertir dans un format convivial sur le web.

Le site web, [www.subsidiosalcampo.org.mx](http://www.subsidiosalcampo.org.mx) (qui donne son nom à la coalition, Subsidios al Campo), fut lancé en 2008. Les informations présentées par ce site web public comprennent les montants perçus par les bénéficiaires individuels, ainsi que des renseignements agrégés par municipalité, État et région. Il est également possible de comparer les informations de différentes années et entre les États.



### STRATÉGIES RELATIVES AU RENFORCEMENT DU DÉBAT SUR LES SUBVENTIONS AGRICOLES AU MEXIQUE

- Recours à la loi nationale sur la liberté de l'information pour obtenir les listes des bénéficiaires des subventions agricoles.
- Création d'un site web convivial pour publier des informations détaillées sur la façon dont les subventions agricoles sont distribuées.
- Formation des journalistes sur le programme des subventions agricoles et sur l'utilisation du site web.
- Commande d'études de recherche qui se penchent sur les questions liées au programme de subventions agricoles.
- Collaboration directe avec les journalistes dans le but de produire des reportages d'investigation.

Les données montrent que la répartition des subventions n'est pas seulement biaisée en faveur des agriculteurs riches, mais également en faveur des pays les plus riches. De 1994 à 1998, cinq États ont reçu 40 pour cent du total des fonds de subventions en faveur de 27 pour cent de bénéficiaires uniquement. Au cours de la même période, l'État de Tamaulipas, situé au nord du Mexique, a reçu 15 milliards de pesos pour 159 500 bénéficiaires, alors que l'État de Chiapas, l'un des États les plus pauvres du Mexique, n'avait reçu que 11 milliards de pesos pour 459 803 bénéficiaires.

Selon le coordinateur du projet à Fundar, Miguel Pulido, le site web était en soi une réalisation importante. Les informations relatives aux subventions agricoles avaient été difficiles à obtenir dans le passé et étaient présentées dans un format peu clair. La contribution majeure de Subsidios al Campo « était de présenter des informations de manière claire et de permettre à chacun de savoir qui étaient les bénéficiaires des subventions. »

Pourtant, la coalition était consciente du fait que ces informations ne pouvaient qu'encourager un débat plus éclairé sur les subventions

agricoles et influencer les décisions politiques et budgétaires si les données publiées par le site web étaient utilisées par les médias, les organisations de la société civile et les institutions de responsabilisation. C'est pourquoi Fundar et l'ANEC ont élaboré une courte présentation sur le programme de subventions et formé des journalistes sur l'utilisation et l'interprétation des données présentées sur le site.

La coalition s'aperçut rapidement qu'elle ne maîtrisait pas suffisamment l'interprétation des données. L'ANEC et Fundar souhaitaient mettre en exergue la question des inégalités dans le secteur rural, mais les journalistes avaient tendance à insister davantage sur les révélations scandaleuses que sur la répartition des subventions. Comme l'explique Haight: «L'accent placé sur la concentration des ressources ne faisait pas écho auprès des journalistes, ils voulaient des noms». Les membres de la coalition aurait préféré voir des titres tels que celui du quotidien *La Jornada*: «Depuis 15 ans, 80 pour cent des bénéficiaires du programme Procampo ont reçu moins de mille pesos.» Au lieu de cela, la plupart des titres étaient liés à des problèmes spécifiques concernant les bénéficiaires:

- Des producteurs de marijuana ont bénéficié de l'appui du programme Procampo.
- Des membres de la famille de trafiquants de drogue ont été identifiés dans le programme Procampo.
- Des maires ont profité du programme Procampo.

Au début de la campagne, l'accent placé sur des cas isolés s'est fait au détriment d'une analyse plus approfondie de la conception et de la mise en œuvre de ces programmes agricoles. Mais plus tard, la coalition trouva les moyens de promouvoir un agenda plus nuancé dans la presse.

Subsidios al Campo a joué un rôle déterminant dans la promotion d'une analyse plus approfondie du programme Procampo. Avec le soutien du Woodrow Wilson Center for International Scholars et la Fondation William et Flora Hewlett, un groupe d'universitaires et d'experts en politique ont été invités à mener des travaux de recherche sur des thèmes liés à la campagne en utilisant les données du site web de Subsidios al Campo. L'une de ces études, par exemple, se penchait sur la création et la conception du programme Procampo et des effets distributifs des politiques agricoles. Une autre étude a analysé une enquête menée auprès des bénéficiaires.

Ces études ont attiré l'attention des décideurs politiques et des experts du domaine, et ont entraîné une couverture médiatique accrue dans la presse écrite au fur et à mesure que d'autres irrégularités étaient révélées. Les médias ont été surpris d'apprendre que le secrétaire à l'Agriculture de l'État de Sinaloa avait bénéficié du programme à 89 reprises. Un journal national mandata deux de ses meilleurs journalistes d'investigation pour mener une enquête qui aboutit à la publication de récits publiés à la une pendant une semaine sur le programme Procampo et d'informations détaillées sur les bénéficiaires, la conception des politiques, la mise en œuvre et la concentration des subventions.

En réponse à la couverture médiatique et au débat généré par le projet, le ministère de l'Agriculture a annoncé qu'il allait revoir la liste des bénéficiaires et qu'il exclurait les personnes qui avaient reçu des prestations illégales. Les organisations paysannes ont répondu à cette annonce en insistant que la liste soit mise à jour pour inclure également les petits producteurs qui n'auraient jamais dû être exclus. Au mois d'avril 2009, le ministère annonça également les nouvelles règles de fonctionnement du programme Procampo, à savoir une subvention minimale de 1300 pesos (99 dollars) pour les petits producteurs (ceux

qui possédaient moins de cinq hectares) et un plafond de 100 000 pesos (7 630 dollars) pour les grands producteurs. Les nouvelles règles indiquaient que le ministère allait créer un système unique de registre pour plus de transparence et de responsabilisation. Par la suite, en pleine controverse sur le programme 2009, la campagne revendiquait sa première victoire: le ministre de l'Agriculture démissionna et reprit son siège au Sénat.

Pourtant, un an plus tard, les institutions gouvernementales en charge du programme n'avaient toujours pas appliqué les nouvelles règles de fonctionnement. Les problèmes liés aux abus du programme et à la répartition inéquitable des prestations n'étaient toujours pas résolus. Subsidios al Campo s'adressa à nouveau aux médias pour publier une nouvelle série d'histoires. Cette couverture médiatique était axée sur la révélation que le nouveau ministre de l'Agriculture était lui-même un bénéficiaire direct du programme Procampo, en dépit d'une disposition de l'article 6 du mandat de Procampo stipulant que «tout agent public appartenant au ministère, aux agences techniques ou aux services du développement agricole dans les États ou les municipalités ne pouvait en aucun cas être bénéficiaire des programmes ou de ses composants.»

Au milieu de cette nouvelle controverse, Subsidios al Campo a pu promouvoir à nouveau une plus grande couverture de la politique et se concentrer sur l'incapacité du gouvernement à tenir ses engagements pour résoudre les failles critiques dans la conception du programme.

Certes, ces efforts ont eu un impact sur le débat relatif aux subventions agricoles et ont contribué à créer un climat de plus grande transparence et de responsabilisation dans le secteur agricole. Il faut savoir cependant que Subsidios al Campo fonctionne dans un environnement complexe au Mexique, où d'autres facteurs influencent le résultat final de la campagne, comme le montrent les sections suivantes:

## LES CHANGEMENTS DUS À LA CAMPAGNE

Subsidios al Campo a amélioré la transparence du programme mexicain de subventions agricoles et a permis d'identifier les causes profondes de la répartition inégale des avantages. Ce faisant, l'organisation a sans aucun doute permis d'approfondir le débat politique.

Pourtant, son action a été moins efficace pour améliorer les politiques, en raison de la résistance du gouvernement, et la responsabilisation, en raison de la faiblesse des institutions. Au départ, Subsidios al Campo était convaincu qu'une fois que les informations sur les subventions agricoles seraient mises à la disposition du public et qu'elles seraient accessibles, les organisations paysannes et les groupes de la société civile auraient utilisé ces informations pour exiger des changements politiques et que le gouvernement aurait réagi à ces demandes en proposant de meilleures décisions politiques. Cette vision supposait que le congrès et les autres institutions fédérales chargées de la responsabilisation remplissent leur rôle supervision de manière appropriée. Subsidios al Campo s'attendait également à obtenir une réponse du gouvernement fédéral.

Un des enseignements de cette campagne est que la collecte de toutes les données disponibles et la présentation d'arguments de poids ne sont pas des

éléments suffisants lorsque les institutions de responsabilisation ne sont pas efficaces », a déclaré Haight.



En effet, plusieurs échecs institutionnels ont empêché la campagne d'avoir un impact plus fort sur la répartition actuelle des subventions agricoles.



## LES RÉSULTATS DE LA CAMPAGNE DES SUBVENTIONS AGRICOLES AU MEXIQUE

- Sensibilisation accrue à la répartition et à l'impact des subventions agricoles
- Révélation d'abus flagrants dans le programme des subventions agricoles, y compris par des représentants du gouvernement.
- Décision prise par le ministère de l'Agriculture de remédier aux irrégularités observées dans la liste des bénéficiaires des subventions agricoles.
- Mise en place de nouvelles règles de fonctionnement du programme, y compris d'un seuil et d'un plafond du montant à percevoir par tout bénéficiaire, quel qu'il soit (1 300 pesos et 100 000 pesos, respectivement), et création d'un registre unique et plus transparent des bénéficiaires réduisant les possibilités de fraude.
- Application d'une ordonnance du Congrès pour une plus grande transparence dans la répartition des subventions agricoles.

Le ministère de l'Agriculture a vraisemblablement procédé à des changements importants dans l'exploitation du programme de subventions agricoles, mais l'agence gouvernementale responsable de la mise en œuvre du programme n'a pas suivi ses recommandations. En outre, le ministère ne dispose d'aucun mécanisme permettant d'assurer sa conformité. En conséquence, à la fin de l'année 2011, le seuil et le plafond exigés, ainsi que le nouveau registre unifié n'étaient toujours pas en place.

Une enquête relative au versement de subventions du programme Procampo à des responsables publics, y compris le ministre lui-même, a conclu à l'absence d'irrégularités. Un examen du programme par le contrôleur général (CG) concluait plus tard que ces pratiques étaient contraires aux dispositions du programme. Le contrôleur général découvrit que 557 fonctionnaires du ministère figuraient sur la liste des bénéficiaires et exigea le remboursement de plus de cinq millions de pesos (380 000 dollars) qu'ils avaient perçus en 2009 (le ministre de l'Agriculture annonça qu'il avait remboursé les prestations préalablement au rapport du CG). Le CG a également découvert que 18 023 producteurs avaient plus d'un numéro d'identification et que 323 026 bénéficiaires étaient âgés de plus de 75 ans - un chiffre douteux concernant cette tranche d'âge.

L'on peut également attribuer à la campagne d'avoir permis au Congrès d'intervenir dans le programme, même si une grande partie de l'action du législateur était purement rhétorique. Une exception a été l'initiative prise par le Centre pour le développement rural, un centre de recherche en législation, qui a utilisé le site web de *Subsidios al Campo* pour produire des preuves sur la concentration des subventions agricoles et les échecs du programme. La Commission pour le développement rural de la chambre basse s'est réunie par la suite pour débattre de la reformulation du programme Procampo, mais selon les membres de la Campagne, des intérêts particuliers ont réussi à bloquer toute réforme juridique significative.

Une ordonnance relative au budget 2011 pour une plus grande transparence du programme de subventions agricoles a été le seul résultat concret, poussant le ministère de l'Agriculture à publier régulièrement les chiffres des subventions agricoles, même si le gouvernement (invokant des raisons de confidentialité) ne divulgue pas les noms des bénéficiaires des subventions agricoles, contrairement au site web de *Subsidios al Campo*.

## CONCLUSIONS

*Subsidios al Campo* a été remarquable dans l'utilisation de nouveaux outils pour que les données officielles soient accessibles et utilisables. Il s'agit d'un pionnier dans ce qui est devenu un mouvement croissant en faveur de « données transparentes » qui bénéficie d'un large éventail de techniques créatives pour présenter de grandes quantités d'informations complexes.

Mais la coalition a très vite compris que le seul accès à l'information ne suffirait pas à changer les politiques. Elle s'est donc appuyée sur un réseau de chercheurs pour approfondir l'analyse du problème. Un des enseignements importants du succès de cette opération a été que les révélations et les points de vue générés auraient pu être considérés comme pure propagande s'ils n'avaient pas été réalisés par des chercheurs réputés et étayés par des données officielles.

*Subsidios al Campo* est le seul mouvement qui a réussi à obtenir une couverture médiatique, même si le type de couverture que la campagne visait n'a pas eu d'effets immédiats. Les premières initiatives de collaboration avec les journalistes ont produit des unes aux titres accrocheurs. Il a fallu mener plusieurs actions auprès des journalistes pour que la campagne fasse l'objet de reportages plus approfondis sur les causes réelles du problème.

Le dernier enseignement, et peut-être le plus important, des actions menées par *Subsidios al Campo* est qu'aucune de ces réalisations n'aurait été possibles sans la diversité de la coalition. Une approche rassemblant des militants, une organisation paysanne, des experts en information et en communication, ainsi que des universitaires, nécessitait un réseau d'experts sur lequel la coalition a eu la chance de s'appuyer.

<sup>1</sup> Kristina Pirker, *Subsidios al campo en México: Contraloría social, nuevas tecnologías e incidencia en políticas públicas*, UNAM ; 1<sup>er</sup> septembre 2010.

<sup>2</sup> Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2010.

## International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510  
Washington, DC 20002 USA  
Tel: +1 202 408 1080  
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601  
Del Carmen, Coyoacán,  
C.P. 04100 México, D.F.  
Tel: +5255 5658 3165  
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,  
Buchanan Square  
160 Sr Lowry Road  
Woodstock, South Africa  
Tel: +27 021 461 7211  
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis  
Near SVP School,  
off Mira-Bhayender Road,  
Beverly Park, Mira Road (E)  
401107 Mumbai, India  
Tel: +91 22 2811 4868  
+91 96 6507 1392