



# «S'affranchir progressivement» du programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi

Étant donné le taux d'incidence élevé de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire de la population rurale du Malawi, on pourrait, dans une certaine mesure, considérer les subventions aux intrants agricoles comme un outil de protection sociale, qui rend plus accessibles et disponibles les denrées alimentaires pour les groupes vulnérables. La viabilité à long terme du programme de subventions aux intrants agricoles (*FISP, Farm Input Subsidy Programme*) a toutefois été remise en question depuis son introduction en 2005-2006. En raison du caractère limité des ressources publiques et la diversité des besoins concurrents en matière de développement, certains affirment que le soutien financier aux intrants agricoles visant à assurer la fourniture de denrées de base n'est pas l'utilisation la plus judicieuse des ressources limitées et appellent à l'élaboration d'une stratégie de sortie. D'autres considèrent

toutefois que la subvention est une bonne chose, dans la mesure où elle s'attaque à l'insécurité alimentaire chronique au Malawi et contribue à la croissance économique inclusive, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté.

Ce débat a été alimenté par le manque de communication sur les pistes de sortie progressive du programme, tant au niveau de la conception du programme que de la stratégie du FISP à moyen terme. Un programme d'une telle ampleur est-il compatible avec la politique d'austérité malawite à long terme? L'intégration des perspectives de progression dans la conception et la mise en œuvre du programme permettrait-elle de réduire progressivement son échelle? Certains ménages bénéficient du programme depuis ses débuts – ont-ils de meilleures perspectives de s'en affranchir?

## Progression et protection sociale

Le concept de la sortie des programmes de protection sociale par progression (« graduation » en anglais) est généralement associé aux questions des effets, de la dépendance, du désengagement et de la durabilité. Les sorties de la protection sociale par progression a des implications importantes en termes de proximité et de rentabilité, puisqu'elle permet aux fournisseurs de réduire l'échelle de leurs activités et d'en diminuer le coût au fil du temps. Les gouvernements disposant de budgets limités seront peut-être plus enclins à soutenir la protection sociale si l'accès à ces programmes est limité dans le temps ou s'il y a des perspectives claires d'une sortie volontaire de la plupart des bénéficiaires au fil du temps.

Les définitions diverses de la sortie des transferts sociaux par progression ont généralement en commun l'idée du passage d'une subsistance dépendant de la protection sociale à des moyens de subsistance susceptibles de se maintenir sans l'aide de la protection sociale. Du point de vue de la conception d'un programme, les programmes de protection sociale peuvent être à durée déterminée ou indéterminée. Les programmes à durée indéterminée (tels que les pensions de retraite) sont conçus sans aucun espoir de sortie par progression. En revanche, les ménages qui souhaitent s'affranchir des programmes à durée déterminée peuvent le faire de manière relativement rapide tout en étant épaulés par un paquet de mesures complémentaires visant à leur permettre de développer leur capacité d'assurer leur subsistance de manière indépendante. La sortie du programme par progression leur offre donc l'opportunité d'assurer des moyens de subsistance durables et indépendants, sans protection sociale.

Nous définissons donc la sortie du programme par progression comme un retrait de l'accès au programme qui continue de soutenir les bénéficiaires de façon à leur permettre d'assurer leur propre subsistance de manière durable et indépendante. Il est important de faire la distinction entre le processus visant à la capacité d'assurer sa subsistance de manière durable et indépendante (progression potentielle) et la progression effective, qui met un terme à toute aide, mais en continuant la poursuite réussie de moyens de subsistance indépendants et durables. Les progressions effective et potentielle doivent aussi être distinguées de la simple suppression de l'aide, qui supprime l'accès à la protection sociale sans aucun potentiel de progression. Ces distinctions sont illustrées dans la Figure 1. Ici, l'évolution de gauche à droite (de A ou C vers B ou D) représente la suppression de l'accès aux avantages du programme, voire du programme lui-même; un déplacement de A ou C vers le bas représente une progression potentielle et l'évolution de A vers D représente la progression effective.

Cette progression peut survenir à plusieurs niveaux: ménage, région et pays. Au niveau des ménages, les foyers individuels développent la capacité de « monter » et/ou de « sortir » pour se lancer dans des moyens de subsistance indépendants et durables. Au niveau régional ou national, un nombre suffisant de ménages développent la capacité de trouver des moyens de subsistance indépendants et durables, ce qui permet de réduire l'ampleur du programme.

Toutefois, la définition et la mesure des critères de progression ou la détermination du point à partir duquel l'aide sociale peut être supprimée s'avèrent des défis complexes et difficiles. Parmi les approches à ce sujet, retenons

le franchissement des seuils de pauvreté définis en termes de revenu ou de patrimoine, qui sont susceptibles de varier en fonction des structures des ménages, des conditions initiales, du contexte socio-économique et culturel ou des stratégies et des opportunités de subsistance.

## Conditions favorisant ou freinant la progression

Le taux des sorties par progression d'un programme de protection sociale dépend de nombreux facteurs, y compris le ciblage, la nature et la valeur des avantages transférés, la durée de l'accès et l'existence d'interventions complémentaires pour renforcer les capacités des ménages. Les investissements complémentaires peuvent consister, par exemple, en programmes favorisant l'intégration des bénéficiaires dans l'économie de marché, l'accès aux services financiers ou les formations en gestion d'entreprises. Un autre facteur critique est l'état de l'économie qui entoure les bénéficiaires en voie de progression. Selon que les bénéficiaires constituent une part importante de l'économie locale ou plus étendue ou font partie d'une

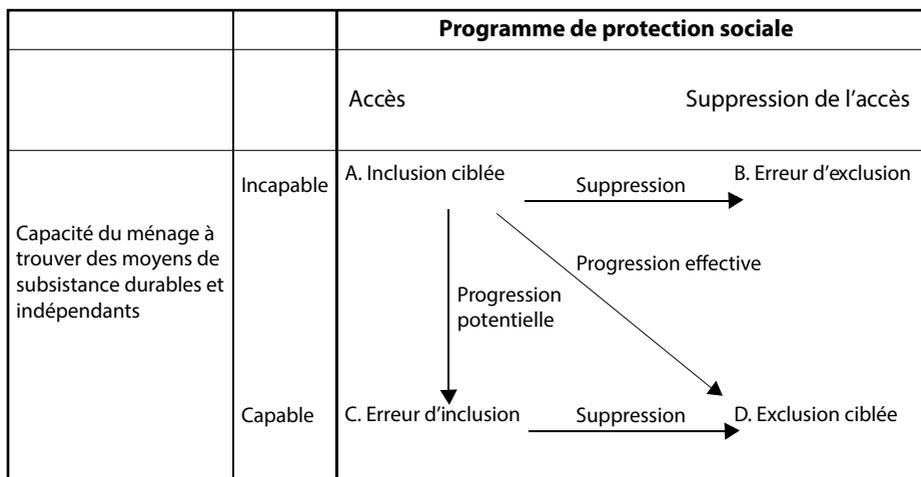
économie faiblement développée avec des marchés maigres, les interactions à différentes échelles entre niveau national et ménages joueront un rôle important.

Toutefois, celui-ci doit être interprété dans le cadre des influences sociales et politiques agissant sur processus et décisions de la sortie de la protection sociale par progression. Ces influences doivent être prises en compte dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de sortie des programmes de protection sociale par progression ou par suppression.

## Envisager la progression dans le cadre du FISP

Le FISP essaie de résoudre le « piège de la faible productivité du maïs » au Malawi, où la grande instabilité des prix du maïs d'une année à l'autre signifie que la crainte de prix élevés du maïs force de très nombreux paysans pauvres à cultiver autant de maïs que possible, même s'ils n'ont pas les moyens d'acheter des semences à rendement élevé et des engrais, avec pour

**Figure 1: Suppression, progression potentielle et progression effective**



conséquence une faible productivité et de faibles revenus des terres et du travail.

La baisse considérable des prix des intrants par le biais du FISP apporte un moyen pour résoudre à la fois le problème de la rentabilité et de l'accessibilité financière, avec des effets différents selon le type de ménage. Elle devrait entraîner une hausse la productivité du travail, de la terre et du capital des ménages. L'interprétation de ces différents effets et de leur impact plus large sur les revenus et les marchés non agricoles est importante pour l'évaluation des processus potentiels de progression vers la sortie du programme de subventions aux intrants agricoles.

Les effets du FISP dépendent de limites financières saisonnières auxquelles sont confrontés les ménages qui reçoivent des coupons; ces contraintes peuvent entraîner a) la vente de coupons d'intrants, b) l'utilisation des coupons pour augmenter l'utilisation d'intrants ou c) le remplacement d'achats d'intrants du commerce. L'utilisation des coupons pour augmenter l'utilisation d'intrants devrait entraîner une production de maïs plus élevée, une hausse des réserves de maïs et une baisse du prix du maïs, ce qui augmente d'autant le revenu réel des acheteurs de maïs pauvres. La hausse de l'utilisation d'intrants devrait aussi entraîner une hausse de l'offre et de la demande de services associés aux intrants et l'augmentation des revenus réels devrait entraîner une hausse des investissements dans les activités agricoles et non agricoles, ainsi qu'une hausse de la demande de produits et de services agricoles et non agricoles.

Toutefois, il est important de renforcer les avantages du programme (hausse de la productivité du maïs et de la diversification)

par des investissements complémentaires multipliant les réactions aux engrais et/ou une baisse des frais de transport et de commercialisation, ainsi que des prix bas et stables du maïs et des opportunités de subsistance et d'accès aux marchés permettant une diversification agricole et non agricole.

## Pistes de progression dans le FISP

Pour permettre la progression des ménages, des régions et du pays, il faut tout d'abord éviter que la suppression du programme de subventions ne réduise la productivité de la terre, du travail et du capital dans la production de maïs. La mise en œuvre du FISP doit donc mettre en place une combinaison de conditions favorisant la progression potentielle. Il s'agit notamment:

- De réduire les prix des intrants non subventionnés par rapport aux prix antérieurs au programme, par exemple par des systèmes de transport améliorés et une meilleure gestion de l'utilisation et de la distribution des engrais minéraux.
- De réduire la nécessité d'acheter des intrants auparavant subventionnés en raison leur utilisation désormais plus efficace. On peut y parvenir, par exemple, en utilisant plus de semences à haut rendement, en calculant bien les dates de plantation, en gérant plus efficacement la santé des sols, en désherbant au moment opportun, en utilisant des méthodes plus efficaces d'application d'engrais et en utilisant plus d'engrais organiques complémentaires.
- De réduire la nécessité d'acheter des intrants auparavant subventionnés en les remplaçant par des intrants moins chers – par exemple,

par l'utilisation croissante d'engrais organiques, par la culture de légumineuses et par la rotation.

- D'augmenter les fonds de roulement des ménages bénéficiaires pauvres pour qu'ils puissent payer au comptant des intrants auparavant subventionnés – par exemple, par une augmentation de leur épargne ou la diversification des revenus.
- D'éloigner les ménages bénéficiaires pauvres de la production de maïs en diversifiant leurs activités, soit par l'affectation de terres à d'autres cultures à haute valeur (diversification ou abandon du maïs en restant dans le secteur agricole) ou le transfert de terres à d'autres utilisateurs (diversification ou abandon de l'agriculture au profit d'activités non agricoles).
- De permettre aux ménages bénéficiaires pauvres d'accéder au crédit bon marché pour acheter des intrants auparavant subventionnés – par exemple par l'introduction de systèmes de microfinance innovants et bon marché.

La vitesse à laquelle il est raisonnable d'appliquer ces changements pour favoriser la progression potentielle dépendra des structures et des ressources initiales des ménages, des intrants subventionnés que ceux-ci reçoivent pendant la durée du programme de subvention, des événements et des perturbations affectant leur bien-être et leurs ressources et des changements dans leur environnement socio-économique local et plus large – qui dépendra en partie de la mise en œuvre de la subvention et des réactions au sein de leur propre communauté et au-delà.

Au niveau de la conception et de la mise en œuvre du programme en vue de favoriser la progression, on peut distinguer trois grandes approches: la réduction des subventions par ménage bénéficiaire, la réduction du nombre de régions ou de districts desservis par le programme avec suppression progressive du programme dans certaines régions ou districts et la suppression du programme pour certains ménages. La mise en œuvre de l'une de ces approches nécessite de prendre en considération les contraintes budgétaires, les facteurs politiques, les écarts d'efficacité et la progression potentielle.

## Perspectives d'affranchissement progressif du FISP

Le FISP a été acclamé pour avoir permis la sécurité alimentaire des ménages et du pays durant toute la période de sa mise en œuvre. Bien que le taux de croissance exact de la production de maïs ne soit pas connu avec certitude, plusieurs études ont démontré que la production de maïs a augmenté et les pénuries alimentaires se sont plus rares, même pendant les périodes de hausse du prix du maïs. La croissance de la production de maïs est aussi partiellement attribuée aux pluies favorables qui ont arrosé le Malawi depuis 2005-2006. Toutefois, par rapport aux perspectives de progression, il s'agit surtout de savoir si ces effets positifs du programme de subventions correspondent aux conditions de progression potentielle. Les effets du programme de subventions peuvent être envisagés au niveau de l'ensemble de l'économie nationale, au niveau des communautés ou au niveau des ménages individuels, avec des interactions entre effets économiques nationaux et effets sur les ménages. Les effets au niveau de l'ensemble de

l'économie impliquent que la mise en œuvre du programme profite à tous les ménages, qu'elles en soient directement bénéficiaires ou non, tandis que les mesures concernant les ménages individuels sont plus axées sur les ménages bénéficiaires que sur les autres ménages.

Plusieurs études suggèrent que les effets au niveau de l'ensemble de l'économie ont été des canaux importants de l'influence de la subvention aux intrants sur les moyens d'existence au sein de l'économie. La chute relative des prix du maïs par rapport à la hausse des salaires est un facteur important de la hausse du revenu réel de la population rurale. Ces effets positifs étaient en outre favorisés par la stabilité macro-économique qui a régné entre 2005-2006 et 2010-2011, avec un taux d'inflation inférieur à 10%, une croissance agricole positive et une croissance économique générale, malgré l'augmentation de la dette publique.

Les modèles de simulation de l'économie informelle étayaient également l'importance des effets sur l'ensemble de l'économie par rapport aux effets sur les bénéficiaires individuels. Ils révèlent que les effets bénéfiques indirects peuvent être supérieurs aux effets directs dans les régions de culture de maïs où les taux d'incidence de la pauvreté sont élevés et la pression foncière est forte. Ces effets indirects surviennent à travers l'augmentation du rapport entre salaires et prix du maïs et bénéficient aux ménages plus pauvres (qui vendent leur main-d'œuvre *ganyu*, c'est-à-dire que les travailleurs sont rémunérés de manière informelle, et achètent du maïs), alors qu'ils sont potentiellement nuisibles, à court terme, pour les revenus des acheteurs de main-d'œuvre *ganyu* moins pauvres qui vendent du maïs (ces ménages devraient toutefois y gagner à moyen et à long terme, suite aux opportunités de subsistance plus nombreuses en raison de la croissance de l'ensemble de l'économie). Le fait de permettre

aux bénéficiaires d'économiser les subventions reçues n'entraîne pas de gains significatifs par rapport au scénario de base, ce que confirme l'absence de preuves permettant de soupçonner une accumulation de richesses.

Toutefois, du côté négatif, l'analyse des données des ménages laisse supposer que le FISP supplante certaines ventes d'engrais et de semences du commerce privé à des bénéficiaires du FISP – bien que les taux de substitution varient au fil des années et que l'ensemble des importations et de ventes cumulées d'engrais soit en hausse depuis quelques années, malgré la baisse des volumes subventionnés. Les taux de substitution dépendent du ciblage, ils augmentent lorsqu'on cible plus de ménages qui ont les moyens d'acheter des engrais dans le commerce. Tant que les critères et les résultats du ciblage restent larges et vagues, l'effet de substitution restera un sujet de préoccupation pour le développement du marché des intrants du secteur privé.

Au niveau des ménages, les résultats des études sur base de données de panels se sont avérés mitigés quant à l'impact du programme de subventions sur les ménages bénéficiaires par rapport aux ménages non bénéficiaires. Tandis que la relations entre la réception de subventions et certains indicateurs de prospérité du ménage est positive, les ménages bénéficiaires ne sont pas sensiblement mieux lotis que les ménages non bénéficiaires pour de nombreux autres indicateurs. La relation est faible entre la réception de subventions et l'auto-évaluation de la suffisance de la consommation alimentaire et de la sécurité alimentaire, l'accumulation de richesses et l'auto-évaluation de la pauvreté et du bien-être. Ces relations faibles peuvent être dues aux effets plus forts sur l'ensemble de l'économie qui bénéficient à la fois aux bénéficiaires et aux non bénéficiaires, ce qui masque les différences au niveau des ménages.

Néanmoins, il y a des preuves d'une association positive plus forte entre l'accès aux subventions et le développement humain au niveau des ménages. Ainsi, par rapport à la période sans FISP, des études ont révélé que la fréquentation de l'école primaire a augmenté et que les taux de maladie avant l'âge de 5 ans ont diminué de manière significative au niveau des ménages, notamment parmi les ménages ayant bénéficié des subventions du FISP à plus de 4 reprises. Les ménages qui ont accès aux engrais subventionnés ont en outre tendance à subir moins de perturbations et de pressions et ne considéreront probablement pas les perturbations et pressions liés à l'agriculture comme leurs perturbations les plus sévères.

Le potentiel de progression des ménages dépend en partie de leurs conditions initiales avant la subvention. Une condition de progression potentielle signalée ci-dessus est l'augmentation des fonds de roulement des ménages qui permettent d'acheter des intrants du commerce. Ce facteur a été mis à l'épreuve dans une étude du lien entre conditions initiales et achats d'engrais commerciaux par les ménages. Les données de l'enquête prouvent qu'à moyen et long terme, les subventions aux intrants stimulent la demande d'achats commerciaux, mais que les conditions initiales sont importantes. Par exemple, des conditions initiales telles qu'un chef de famille âgé, la pauvreté et les problèmes de main-d'œuvre familiale réduisent les achats d'engrais commerciaux par les ménages. Cela laisse entendre que les ménages présentant ces caractéristiques ont un faible potentiel de s'affranchir du programme de subventions par progression. Cela implique que les ménages très pauvres et les ménages souffrant de contraintes en matière de main-d'œuvre ont besoin de différents types d'aide sociale au-delà des subventions aux intrants.

## Conclusion

La progression des régions ou des ménages n'est pas clairement prévue dans la conception ou la mise en œuvre du FISP. Pourtant, une manière de mesurer le succès du programme à moyen ou à long terme d'évaluer son potentiel d'affranchir certains ménages par progression en les dotant de moyens d'existence indépendants et durables et de la capacité de résister à des perturbations et des pressions modérées. Nous estimons que la progression doit être considérée du point de vue de la facilitation des activités de subsistance indépendantes et durables de la région ou du ménage et que la suppression du programme dans certaines régions ou pour certains ménages au sein de certaines zones devrait être basée sur la réalisation de cet objectif. Ce n'est pas la même chose que de se concentrer sur les «sorties» du programme – qui se préoccupent de la suppression du programme, plutôt que de la progression.

La mesure dans laquelle le programme de subventions permet à certaines régions ou certains ménages de progresser à moyen ou à long terme devrait être prise en compte comme indicateur du succès du programme. La conception et la mise en œuvre du programme devraient faciliter la promotion des conditions de progression potentielle, y compris l'utilisation efficace des intrants, les fonds de roulement améliorés, la gestion intégrée de la fertilité des sols et la baisse du prix des intrants.

La question de la progression reste toutefois complexe, tant en ce qui concerne sa définition qu'en ce qui concerne sa prise en compte lors de la conception et la mise en œuvre des programmes. En outre, la suppression du programme implique des décisions socioculturelles et politiques qui sont difficiles à prendre dans un contexte de cycles électoraux.

Il est toutefois important de mettre en place des mesures et des politiques complémentaires pour promouvoir la progression potentielle en améliorant la capacité et les compétences des bénéficiaires au sein de l'ensemble de l'économie et des systèmes de marché. Ces politiques doivent ensuite être suivies par des processus entraînant une progression permettant de sortir réellement et durablement des subventions aux intrants agricoles, plutôt que de la simple suppression de ces

subventions. Tant la réalisation de la progression effective que la mise en œuvre de modalités de progression potentielle nécessitent un respect prudent et une concertation approfondie. Tant la réalisation de la progression effective que la mise en œuvre de modalités de progression potentielle nécessitent un respect prudent et une concertation approfondie.

*Le présent Point Info est basé sur le document de travail 029 de FAC, rédigé par les mêmes auteurs, et intitulé « Conceptualising Graduation from Agricultural Input Subsidies in Malawi » (« Conceptualiser la progression pour sortir des subventions aux intrants agricoles au Malawi »)*

## Remerciements

Ce Point info a été rédigé par **Ephraim W. Chirwa**, **Andrew R. Dorward** et **Miriam Matita** pour le **Future Agricultures Consortium**. Les rédacteurs en chef de la série sont **Paul Cox** et **Beatrice Ouma**. Pour de plus amples informations concernant cette série de Points info consultez: [www.future-agricultures.org](http://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](mailto: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.