

Facteurs déterminant l'accès aux coupons de subvention aux intrants au Malawi

Une manière pour les subventions aux intrants agricoles d'offrir directement une protection sociale pour les pauvres est d'attribuer aux pauvres des subventions très élevées afin de garantir l'accès aux intrants. Bien que le programme de subventions aux intrants agricoles du Malawi (MAISP, *Malawi Agricultural Input Subsidy Programme*) vise généralement les ménages pauvres en ressources, les directives de ciblage accordent également une attention particulière aux groupes vulnérables, tels que les ménages dirigés par un enfant, une femme ou un orphelin, ainsi que les ménages touchés par le VIH/sida. Le présent Point Info se penche sur la manière avec laquelle le programme de subventions aux intrants agricoles du Malawi a contribué à la protection sociale de ces ménages pauvres et vulnérables.

Attribution et ciblage des coupons de subvention

Depuis la saison 2005-2006, le gouvernement malawite met en œuvre un programme de subventions aux intrants axé sur les petits exploitants en vue d'améliorer la productivité et la sécurité alimentaire. Le programme de subventions aux intrants joue un rôle de protection sociale pour les ménages pauvres et vulnérables en favorisant l'accessibilité et

la disponibilité des denrées alimentaires par l'amélioration de la productivité, mais aussi en intervenant directement auprès de groupes vulnérables ciblés. Le programme vise les petits paysans qui sont pauvres en ressources, mais qui possèdent une parcelle de terrain. Les critères de ciblage reconnaissent en outre certains groupes particulièrement vulnérables, tels que les personnes en charge de personnes handicapées, les ménages dirigés par des enfants, des femmes et des orphelins et les ménages touchés par le VIH/sida. Ces critères de ciblage présentent quelques contradictions quand il s'agit de venir en aide aux groupes vulnérables. Néanmoins, les critères restent larges et l'application des directives de ciblage varie d'une communauté à l'autre, d'autant plus que le nombre de ménages dans le besoin dépasse généralement de loin le nombre de coupons pour engrais disponibles.

Le Tableau 1 montre quelques caractéristiques de ménages ruraux qui reçoivent différentes quantités de coupons pour l'achat d'engrais subventionnés. Bien que la fourniture de coupons aux ménages les plus vulnérables soit une priorité explicite depuis 2006-2007, les faits montrent que les groupes pauvres et vulnérables sont généralement restés marginalisés. Le nombre de coupons reçus par ménage augmente avec la superficie du

Tableau 1: Caractéristiques moyennes des ménages selon le nombre de coupons de subvention aux engrais reçus en 2008-2009

Caractéristiques du ménage	Coupons d'engrais par ménage					
	Zéro	0,5 à 1	1,5 à 2	plus de 2	Tous	Sig.
% de ménages dirigés par des femmes	26%	31%	24%	17%	27%	*
Propriété foncière en hectares	1,16	1,09	1,48	2,17	1,27	**
Valeur des possessions durables (MWK)	19.621	15.630	20.340	28.111	18.702	
Valeur du cheptel (MWK)	18.689	22.947	41.807	58.946	28.699	*
Score subjectif de la consommation alimentaire des ménages au cours des 12 derniers mois (1 = insuffisant, ..., 3 = plus que suffisant)	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	*
Score subjectif de bien-être (1 = très insatisfait, ..., 5 = très satisfait)	2,3	2,2	2,5	2,8	2,3	**
Nombre de mois entre la récolte et l'épuisement des réserves de maïs	7,2	7,1	7,9	8,6	7,4	*

Notes: * = Une ou plusieurs différences significatives à $p = 0,05$, ** = une ou plusieurs différences significatives à $0,01$. Source : Dorward et al. (2010)

terrain, la richesse (représentée par la valeur des biens et du bétail), le bien-être et la sécurité alimentaire. La proportion de ménages dirigés par une femme diminue avec le nombre de coupons reçus par ménage.

La subvention est axée principalement sur les engrais pour la production de maïs et sur les variétés améliorées de semences de maïs, bien que certaines cultures de rente comme le tabac,

le thé, le café et le coton aient également été ajoutées au fil des années. La subvention aux engrais a profité à 1,5 million de producteurs de maïs et à 200 000 producteurs de tabac pendant la saison agricole 2008-2009, soit plus de la moitié du nombre estimé de ménages agricoles au Malawi. Les coupons d'engrais étaient attribués sur base d'un registre des paysans mis à jour et, pour la plupart des ménages, l'identification des ménages bénéficiaires,

Tableau 2: Ampleur du recours aux réunions ouvertes pour l'attribution et la distribution des subventions aux engrais en 2008-2009

Région	Attribution (% de l'échantillon)	Distribution (% de l'échantillon)
Nord	88	99
Centre	71	97
Sud	88	95
Total	81	96

Source : Dorward et al. (2010)

ainsi que l'attribution de coupons par la suite, avaient lieu lors d'une réunion ouverte (voir Tableau 2 ci-dessous). Auparavant, les politiciens locaux, les chefs coutumiers et les conseils de village étaient responsables de l'attribution des coupons, un processus qui était caractérisé, d'après de nombreux paysans, par les jeux d'influence et le favoritisme (SOAS et al. 2008).

Manifestement, le système des réunions ouvertes a été largement utilisé à la fois pour l'attribution (81%) et la distribution (96%) des coupons de subvention aux engrais. Cependant, Dorward et al. (2010) font remarquer qu'en raison du grand nombre de ménages éligibles par rapport au nombre de coupons attribués aux villages, il y avait un système informel de redistribution des coupons au sein des villages après la réunion ouverte, 43% de l'échantillon confirmant que cette redistribution informelle a effectivement eu lieu.

Le ciblage est un facteur essentiel de l'efficacité de la subvention et de l'utilisation efficace des ressources. Les engrais subventionnés devraient être destinés aux ménages incapables d'acheter des engrais aux prix du marché, pour éviter qu'ils

ne se substituent aux ventes commerciales d'engrais.

L'étude utilise des données des évaluations du MAISP en 2007-2008 et 2008-2009, récoltées auprès de ménages ruraux tirés au sort dans toutes les zones de subsistance du pays et couvrant 14 districts sur 29. Les données contiennent des informations provenant de 1 982 ménages. Bien que le programme de subvention aux intrants agricoles couvre également les semences de maïs et de légumineuses, ainsi que des produits chimiques pour la culture du coton, l'analyse se concentre sur la subvention aux engrais, qui représente le composant principal du programme.

Caractéristiques des ménages et de l'agriculture

Environ 70% des ménages de l'échantillon ont reçu un coupon pour des engrais subventionnés pendant la saison agricole 2008-2009. En moyenne, les ménages ont acheté 53,6 kg d'engrais subventionnés en utilisant le coupon. 74% des chefs de ménage de l'échantillon sont des hommes, tandis que 16% des chefs de ménage sont des personnes âgées. Les ménages

possédaient en moyenne 1 hectare de terrain cultivé pendant la saison agricole 2008-2009. Seulement 16% des ménages cultivaient du tabac et seulement 33% commercialisaient leurs récoltes après la moisson de 2008-2009. Seulement 10% des ménages se sont livrés à la vente de maïs, ce qui reflète son caractère de culture de subsistance. Pendant la saison 2007-2008, seulement 28% des ménages ont acheté des engrais aux prix du marché, mais ce taux est monté à 40% pendant la saison 2008-2009. Le prix des engrais sur le marché international a fortement augmenté au début de 2007, entraînant une hausse des prix à l'intérieur du pays pendant la saison agricole 2007-2008. Les prix ont à nouveau chuté avant la saison agricole 2008-2009 et il n'est donc pas surprenant que la proportion de paysans ruraux acheteurs d'engrais du commerce ait augmenté de 12%. En moyenne, les ménages ont acheté 43kg d'engrais du commerce en 2007-2008 et cette quantité a légèrement augmenté pour atteindre 48kg en 2008-2009.

La plupart des ménages se considéraient comme pauvres (87%) en 2007-2008 et cette proportion n'a baissé que très légèrement, pour atteindre 83% pendant la saison 2008-2009. Environ 46% des ménages avaient une consommation alimentaire suffisante ou plus que suffisante après la moisson de 2007-2008, ce qui implique que la pauvreté alimentaire s'élevait à environ 54%. Seulement 15% des ménages avaient accès aux filets de protection sociale en 2007-2008 (leur nombre a augmenté légèrement pour atteindre 17% en 2008-2009). En 2008-2009, 59% des ménages avaient accès à des coupons pour engrais. Nous remarquons également qu'une part significative des ménages ont participé au marché du travail, exploité un commerce et/ou bénéficié de remises en 2007-2008, une saison antérieure à la réception des coupons d'engrais de la saison 2008-2009.

Facteurs déterminant l'accès aux engrais subventionnés

Selon une analyse à plusieurs variables, l'accès aux engrais subventionnés dépendrait de plusieurs facteurs, dont certaines caractéristiques du ménage (telles que l'âge et le sexe du chef de ménage, la taille du ménage, le patrimoine et l'état de pauvreté), des caractéristiques agricoles (telles que la superficie du terrain, les subventions reçues pendant les saisons antérieures et les types de cultures), ainsi que d'autres variables, telles que l'activité sur le marché du travail, le processus de distribution des coupons (en réunion ouverte ou non), les remises et l'accès à d'autres filets de sécurité. L'étude fait apparaître plusieurs conclusions, qui ont des implications sur le ciblage du programme de subventions aux intrants. Premièrement, même si des coupons d'engrais subventionnés sont attribués aux ménages pauvres et vulnérables, ceux-ci sont moins susceptibles d'en recevoir et en reçoivent moins que les petits exploitants plus aisés, qui possèdent des parcelles de terrain plus grandes et plus de richesses. Les ménages dirigés par des personnes âgées sont également moins susceptibles d'accéder aux coupons d'engrais subventionnés.

Deuxièmement, il existe une forte corrélation entre caractéristiques agricoles et probabilité d'accéder aux coupons d'intrants subventionnés. La superficie des terrains est une variable importante pour le ciblage des coupons de subvention et les résultats laissent entendre que chaque unité de terre supplémentaire augmente de 6% la probabilité de recevoir un coupon. Les résultats laissent entendre que la culture du tabac, la commercialisation du maïs et la commercialisation générale des produits augmentent chaque fois la probabilité de recevoir des coupons d'engrais de 11 à 17%. La subvention a donc tendance à bénéficier aux

paysans dont les activités agricoles sont les plus axées sur le marché.

Troisièmement, certains ont affirmé qu'un programme de subventions risque d'entraîner un effet de substitution aux ventes d'engrais du commerce. Les résultats laissent entendre qu'il existe une faible corrélation entre l'accès aux coupons et la quantité d'engrais achetés auprès de fournisseurs commerciaux. Les ménages acheteurs d'engrais du commerce pendant la saison antérieure n'étaient que très légèrement moins susceptibles de recevoir des coupons d'engrais subventionnés, l'achat d'engrais du commerce entraînant une négligeable (0,02%) de la probabilité d'accéder aux coupons. L'insignifiance de cet effet montre que le ciblage n'est pas efficace pour exclure ceux qui ont les moyens d'acheter des intrants du commerce, ce qui implique que des problèmes de ciblage entraînent une certaine substitution aux ventes commerciales d'engrais.

Quatrièmement, le programme réussit à exclure les ménages qui gagnent un revenu sur le marché de l'emploi, et notamment ceux qui perçoivent un revenu de travail non *ganyu* (travail occasionnel hors agriculture). L'activité sur le marché de l'emploi au cours de la saison précédente réduit d'environ 5% la probabilité de recevoir des coupons d'engrais. Cela implique l'exclusion des travailleurs salariés, qui sont en mesure d'acheter des engrais aux prix du commerce, tandis que les travailleurs *ganyu* risquent d'appartenir aux ménages qui ne possèdent pas de terrain assez grand et consacrent leurs ressources en main-d'œuvre au travail *ganyu*. Néanmoins, le travail *ganyu* est aussi une source importante d'argent permettant de rembourser les coupons.

Cinquièmement, les bénéficiaires d'autres filets de protection sociale sont

plus susceptibles de recevoir des coupons d'engrais subventionnés, ce qui est révélateur d'une certaine complémentarité des différents programmes de protection sociale au Malawi. Il y a une corrélation positive entre l'accès à d'autres filets de protection sociale pendant la saison précédente et la réception de coupons d'engrais pendant la saison 2008-2009. La participation à d'autres programmes de protection augmente d'environ 8% la probabilité de recevoir des coupons. Cela implique que les bénéficiaires des autres filets de protection sociale peuvent recevoir des coupons pour engrais et que ces filets de sécurité, s'ils sont bien ciblés, fournissent des informations supplémentaires concernant les ménages vulnérables au sein des communautés.

Enfin, la distribution de coupons varie d'une communauté à l'autre, certains ayant recours à des assemblées publiques pour attribuer les coupons, tandis que d'autres attribuent les coupons aux ménages enregistrés individuellement. L'étude a testé l'hypothèse que les groupes cibles bénéficieraient d'un système plus transparent d'attribution des coupons aux ménages. Les résultats montrent que l'introduction des assemblées ouvertes pour l'attribution des coupons d'engrais subventionnés tend à augmenter la probabilité pour les pauvres, qui sont généralement marginalisés, d'accéder aux coupons d'engrais subventionnés et d'acquérir plus d'engrais subventionnés que lorsque le processus n'est pas transparent. L'attribution des coupons en assemblée ouverte augmente d'environ 10% la probabilité de cibler ceux qui se sont eux-mêmes classés dans la catégorie pauvre. Cela laisse entendre que le ciblage communautaire, utilisé par certaines communautés pendant la saison 2008-2009, est peut-être meilleur que l'attribution des coupons aux ménages individuels par les chefs et les conseils

traditionnels, comme elle était pratiquée auparavant, entre les saisons 2005-2006 et 2007-2008.

Conclusion

Cette étude visait à examiner les facteurs associés à la probabilité d'accéder aux coupons d'engrais subventionnés au titre du programme de subventions aux intrants du Malawi (MAISP). Les résultats montrent que les ménages vulnérables, tels que les pauvres et les ménages dirigés par des personnes âgées, sont moins susceptibles de recevoir des coupons d'engrais et reçoivent moins d'engrais subventionnés. Les ménages possédant de plus grandes parcelles de terrain et ceux qui vendent une partie de leur production (c'est-à-dire les paysans semi-commercialisés) sont plus susceptibles de recevoir des coupons et tendent également à acquérir plus d'engrais subventionnés. Toutefois, le recours aux assemblées pour l'attribution des coupons tend à favoriser les pauvres et les pauvres reçoivent plus d'engrais lors de ces réunions que par les autres modes d'attribution des coupons. Il existe aussi une corrélation positive entre la participation à d'autres filets de protection sociale et l'accès aux coupons d'engrais subventionnés, ce qui laisse entendre que les ménages ayant accès à différents types de programmes de protection sociale ne sont pas exclus du programme de subventions aux intrants parce qu'ils bénéficient de ces autres programmes.

Pour que le programme de subventions joue son rôle de protection sociale directe de manière efficace, il est nécessaire de revoir les critères de ciblage afin de désigner les groupes les plus vulnérables comme le groupe cible principal, à condition que ces ménages possèdent des terres cultivables. Un système de points basé sur les critères actuels peut être introduit pour augmenter potentiellement l'accès aux engrais

subventionnés pour les groupes vulnérables. La possession d'un terrain doit rester la condition de base pour l'attribution de coupons. Les ménages devraient en outre gagner des points supplémentaires si les critères en vigueur les qualifient de vulnérables. Par exemple: un ménage dirigé par une femme âgée recevrait deux points supplémentaires, tandis qu'un ménage dirigé par un homme âgé ne recevrait qu'un seul point supplémentaire. Les ménages disposant à la fois d'un terrain et d'un score élevé devraient être prioritaires lors de l'attribution de coupons en assemblée ouverte au sein de la communauté.

Il est également nécessaire d'améliorer la complémentarité entre le programme de subventions aux intrants et les programmes de travail rémunéré en espèces, en améliorant la coordination, notamment pour permettre aux groupes vulnérables d'accéder à l'argent nécessaire pour rembourser les coupons d'engrais subventionnés. En outre, si les filets de sécurité sont bien ciblés sur les groupes vulnérables, cela implique que la participation à ces programmes peut apporter des informations supplémentaires concernant la vulnérabilité des ménages pour mieux cibler le programme de subventions aux intrants.

Références

- Dorward, A., Chirwa, E. et Slater, R. (2010) « Evaluation of the 2008/09 Agricultural Input Subsidy Programme, Malawi: Report on Programme Implementation », rapport présenté au gouvernement du Malawi et au DFID, Lilongwe, Malawi : Gouvernement du Malawi et DFID (Malawi).
- Dorward, A., Sabates-Wheeler, R., MacAuslan, I., Buckley, C. P., Kydd, J. et Chirwa, E. (2006) « Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Strategic Policy and Research Issues », Document de travail du FAC, Brighton, Royaume-Uni : Future Agriculture Consortium.
- SOAS (School of Oriental and African Studies), Wadonda Consult, Michigan State University et Overseas Deve-

Development Institute (2008) « Evaluation of the 2006/7 Agricultural Input Supply Programme, Malawi », rapport présenté au gouvernement du Malawi et au DFID,

Lilongwe, Malawi : Gouvernement du Malawi et DFID (Malawi).

Remerciements

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