

Programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi de 2006-2007 à 2011-2012: pour qui?

Le ciblage, le processus de sélection des régions et, au sein de ces régions, des ménages vers lesquels seront orientés les intrants subventionnés, joue un rôle capital dans le programme de subventions aux intrants agricoles (FISP, *Farm Input Subsidy Programme*) du Malawi. Il implique la mise en œuvre de systèmes de ciblage particuliers, destinés à procurer certains résultats de ciblage et régimes d'accès aux intrants subventionnés particuliers au sein des régions et des ménages. Ceux-ci influencent l'utilisation des intrants et donc les effets du programme. Le ciblage est sujet à controverse et politiquement chargé, puisqu'il détermine quels individus ou groupes particuliers bénéficieront du programme et, le cas échéant, comment et dans quelle mesure. En outre, le ciblage est difficile – et la grande échelle du programme, qui s'étend à l'ensemble du pays, augmente encore les défis et les coûts de mise en œuvre et de supervision du ciblage.

Le présent Point Info énonce les problèmes de ciblage soulevés par les évaluations du FISP et propose des critères et des options

d'amélioration des processus, des résultats et des effets du ciblage.

Objectifs et effets du ciblage

Les objectifs du ciblage sont définis par les objectifs techniques et politiques du programme et par la connaissance des modes d'utilisation des intrants dans différents contextes, ainsi que des effets sur la productivité des intrants et sur ses effets économiques et sociaux. Le programme a pour objectif d'augmenter la production et la sécurité alimentaire des ménages et du pays, mais peut également viser à l'autosuffisance alimentaire, au développement des possessions et à l'affranchissement des ménages bénéficiaires, à l'amélioration du bien-être des groupes vulnérables et une croissance économique et sociale inclusive plus étendue.

Les principaux effets du ciblage sont influencés par quatre questions essentielles, qui déterminent l'efficacité du FISP dans la réalisation des différents objectifs.

L'effet de substitution est le processus par lequel l'accès des ménages aux intrants subventionnés les amène à réduire leurs achats d'intrants non subventionnés, de sorte que la quantité supplémentaire d'intrants utilisés grâce à la subvention soit inférieure à la quantité d'intrants subventionnés reçus. Les taux de substitution dépendent des caractéristiques des bénéficiaires, du prix des intrants et des produits, ainsi que de la possibilité d'accéder aux marchés. L'analyse des données d'une enquête auprès des ménages donne des taux de substitution estimés respectivement à 22%, 3% et 15% en 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011. Toutes les estimations s'accordent à dire que l'effet de substitution est moins élevé pour les ménages plus pauvres. Cela laisse supposer que, pour réduire l'effet de substitution, les subventions aux intrants devraient se concentrer sur les ménages les plus pauvres.

La productivité (production marginale par unité supplémentaire d'intrants utilisés) est influencée par la compétence et les connaissances agricoles du bénéficiaire, la gestion des cultures, l'utilisation d'intrants complémentaires (tels que les semences ou les engrais organiques ou minéraux) et le respect du calendrier de plantation et de désherbage. Elle est également influencée par les taux généraux d'application des intrants par hectare et par leur diversification (en cumulant les intrants subventionnés et non subventionnés), par le calendrier et les méthodes d'application, par les sols et par la pluviosité. Cela laisse supposer que le ciblage devrait se concentrer sur les régions à productivité potentielle plus élevée (en termes de pluviosité et de qualité du sol). On ne voit pas clairement quels ménages doivent être ciblés pour obtenir une productivité supérieure – les ménages plus aisés pourraient être en mesure d'utiliser les intrants subventionnés plus efficacement, mais le taux de substitution risque d'annuler le gain de productivité.

Les effets du programme de subventions sur l'ensemble de l'économie résultent principalement de la chute des prix du maïs et des salaires plus élevés, en raison de l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et de la terre, qui entraînent une croissance économique plus étendue. Les hausses de salaires et la baisse des prix du maïs étant particulièrement avantageuses pour les pauvres, la promotion de ces avantages à l'échelle de l'ensemble de l'économie est mise sur le même pied que la poursuite d'objectifs de croissance favorables aux pauvres. Ces avantages sont influencés par le ciblage, qui a des effets sur la productivité et sur le taux de substitution, et par la distribution des revenus entre différents types de ménages dans des régions différentes: ces facteurs agissent sur le lien entre marché et croissance et sur les effets multiplicateurs, qui sont probablement plus élevés lorsque les ménages plus pauvres sont les principaux bénéficiaires.

Au niveau du ciblage, cela implique que les intrants devraient être attribués prioritairement aux ménages qui rapportent la plus grande production marginale (compte tenu de la compensation éventuelle de la productivité supérieure des intrants par l'effet de substitution si le ménage moins pauvre utilise les intrants de manière plus productive). Bien que cela corresponde à maximiser les effets sur la productivité, les préoccupations salariales et les effets sur les liens plaident en faveur du ciblage des ménages et des régions les plus pauvres.

La sortie du programme par progression survient lorsque les ménages et les régions pauvres et vulnérables, après avoir amélioré leurs ressources et leurs opportunités de subsistance grâce aux intrants subventionnés, peuvent se passer des subventions sans retomber dans la pauvreté et la vulnérabilité. Il est utile de distinguer entre la progression

des ménages bénéficiaires individuels et la progression de l'économie rurale de certaines régions spécifiques.

La progression potentielle des ménages bénéficiaires individuels est influencée par leurs caractéristiques, par la durée et l'ampleur des subventions reçues chaque année, par le climat, par les prix, par la croissance de l'ensemble de l'économie, par l'accumulation des fonds de roulement et par la diversification des moyens de subsistance. De même, le potentiel de progression des différentes régions est déterminé par leurs caractéristiques, par le nombre et la nature des ménages bénéficiaires, par l'ampleur des subventions par ménage et par les changements de l'environnement global (prix, climat, régime politique, etc.) Ces facteurs interagissent avec l'effet de substitution, la productivité et les effets sur l'ensemble de l'économie.

Si la progression est l'objectif recherché, le ciblage doit essayer d'encourager les ménages et/ou les régions à franchir des « seuils » au-delà desquels ils peuvent maintenir des moyens de subsistance et une croissance suffisantes et durables. Cela soulève une série de questions difficiles:

- Est-il préférable de concentrer des ressources limitées sur un plus grand nombre de ménages ou de régions qui progresseront plus facilement ou sur un plus petit nombre de ménages ou de régions plus pauvres qui éprouveront plus de difficultés à progresser?
- Quels sont les seuils de sortie du programme par progression pour les différents ménages et régions?

- Comment peut-on identifier les ménages et/ou les régions pour lesquels la progression est plus ou moins difficile?

Il est clair que même si les objectifs du programme se concentrent assez simplement sur l'autosuffisance alimentaire nationale, le ciblage doit faire des compromis difficiles entre effet de substitution renforcé et productivité marginale potentielle plus élevée des intrants chez les bénéficiaires moins pauvres. Les compromis deviennent encore plus complexes et plus importants s'il est important de prendre en compte des objectifs plus généraux en faveur des pauvres et à la progression, qui exigent d'accorder plus d'attention aux gains de bien-être, aux liens de croissance et aux processus de progression complexes chez les bénéficiaires plus pauvres. D'autres facteurs compliquent encore la définition de résultats de ciblage idéaux:

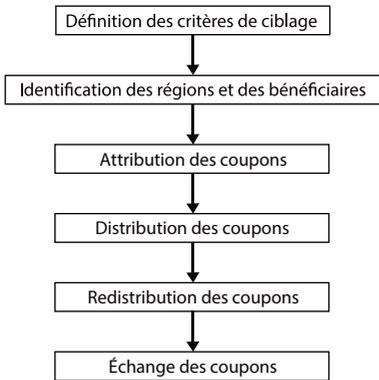
- Les objectifs peuvent être vagues, contestés et très variables et changeants.
- Nous avons peu d'informations quant aux variations de l'impact des subventions sur l'effet de substitution, sur la productivité des intrants et sur le marché du travail en fonction de la sélection des ménages ou des régions auxquels ces subventions sont attribuées et quant à l'efficacité relative des différentes stratégies de progression.

L'efficacité des subventions pour la réalisation de différents objectifs pour et par différents ménages et régions est en outre influencée par une série d'autres politiques, ainsi que par plusieurs conditions macro-économiques et autres.

Processus et systèmes de ciblage

Les processus de ciblage du FISP peuvent être envisagés en termes de six étapes principales (Figure 1).

Figure 1 : Étapes du système de ciblage



Les critères de ciblage des bénéficiaires et des régions ont été modifiés à plusieurs reprises au cours de la durée du programme. Les critères de ciblage des bénéficiaires ont glissé de la focalisation initiale sur les «petits exploitants à temps plein qui n'ont pas les moyens d'acheter 1 ou 2 sacs d'engrais non subventionnés» vers une plus grande priorité accordée aux groupes pauvres et vulnérables. Toutefois, l'application de ces critères se heurte à des difficultés dues aux ambiguïtés et tensions entre différents critères de ciblage, à la difficulté de mesurer efficacement ces critères, au grands nombres de ménages qui méritent une intervention, au manque de compréhension et aux autres intérêts des personnes en charge du ciblage des bénéficiaires. Le ciblage des régions a également glissé de l'attribution de coupons en fonction des zones de culture de maïs et de tabac vers l'attribution en fonction des ménages de paysans.

L'attribution des subventions aux différentes régions a également été influencée par les écarts des taux de croissance du nombre de familles paysannes enregistrées dans les différentes régions. Ainsi, le nombre de familles paysannes enregistrées auprès du ministère de l'agriculture a augmenté très rapidement dans la région centrale entre 2005-2006 et 2009-2010.

Initialement, l'attribution, la distribution et la redistribution des coupons dans chaque région se déroulaient de manière simultanée. À partir de 2008-2009, un processus en trois temps a été mis en place. Celui-ci commence par l'enregistrement des familles paysannes, suivi de l'attribution des coupons aux bénéficiaires lors d'une assemblée ouverte et enfin, toujours en assemblée ouverte, de la distribution des coupons à chaque bénéficiaire. De nombreux observateurs font état d'une redistribution ultérieure en assemblées ouvertes, mais celle-ci ne fait pas partie du système officiel. Le recours aux assemblées ouvertes est généralement bien accueilli par les populations rurales, mais n'implique pas nécessairement une participation active au ciblage : il peut s'agir d'une assemblée devant laquelle sont proclamées des listes de bénéficiaires préalablement décidées. L'augmentation ou la diminution de la couverture par rapport à l'année précédente s'avère essentielle pour la perception du succès des assemblées ouvertes. La séparation entre enregistrement et distribution est considérée comme utile, car elle laisse le temps aux personnes de découvrir leur propre situation en matière d'attribution d'intrants. Les rôles des différentes parties prenantes (autorités traditionnelles, comités de développement des villages, personnel de vulgarisation agricole et police) dans l'attribution, la distribution et la redistribution des coupons ont varié d'une année à l'autre et d'une région à l'autre.

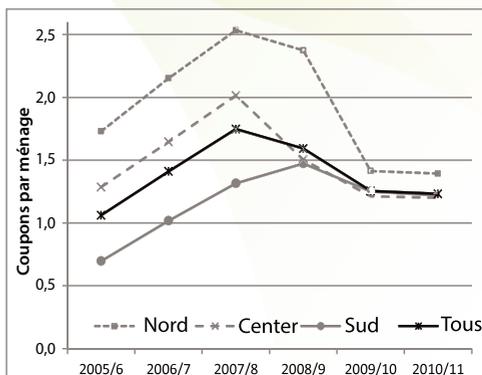
On signale des écarts considérables entre l'attribution et la réception des coupons, à la fois en raison des changements d'attributaires avant la distribution des coupons et de la redistribution après la distribution initiale.

Dans l'ensemble, malgré certaines modifications significatives visant à améliorer les critères et les processus de ciblage des bénéficiaires, plusieurs difficultés fondamentales persistent en raison du manque de clarté des critères de ciblage, du grand nombre de ménages répondant aux critères et de l'application parfois incohérente des critères par les dirigeants locaux et le personnel gouvernemental. Ces difficultés continuent de freiner la réalisation des résultats souhaités du ciblage des bénéficiaires.

Résultats du ciblage

Des modifications des critères d'attribution régionale ont modifié la répartition des coupons entre les régions, avec des augmentations du nombre de coupons échangés dans la région Sud pour réduire les écarts entre régions du nombre d'échanges de coupons par ménage (Figure 2). Il apparaît que les districts à potentiel plus élevé (grossoirement classés en fonction de leur altitude) recevaient en général proportionnellement plus de coupons que les régions à faible potentiel en 2010-2011, mais la différence a chuté entre 2006-2007 et 2010-2011. Cela impliquait normalement une réduction générale des attributions dans les districts à attributions plus faibles, plutôt que l'exclusion totale de ces régions.

Figure 2 : Estimation moyenne des échanges de coupons d'engrais par ménage par région et par année



Rien n'indique une attribution proportionnellement plus élevée au profit des districts avec plus de ménages pauvres, alors que celle-ci a augmenté considérablement entre 2006-2007 et 2010-2011 en raison du glissement relatif des attributions de coupons au profit des districts du Sud, où les pauvres sont plus nombreux.

Cela aurait dû entraîner un meilleur accès des pauvres aux subventions et, en retour, une réduction de l'effet de substitution, une augmentation de la production et des effets favorables sur les marchés du maïs et du travail, au profit de tous les pauvres, bénéficiaires ou non. Ces effets devraient (toutes choses étant égales par ailleurs) améliorer le succès et l'efficacité du programme en matière de promotion de la production de denrées alimentaires, de l'autosuffisance, de la sécurité alimentaire, de

la protection sociale et de la réduction de la pauvreté (à la fois pour les bénéficiaires et les non-bénéficiaires) au niveau des ménages et du pays. Toutefois, ces effets peuvent être menacés si la production marginale par unité d'intrants est inférieure pour les nouveaux bénéficiaires du Sud par rapport aux anciens bénéficiaires du Centre et du Nord et si le ciblage des pauvres est moins efficace dans le Sud.

Malgré les modifications des critères et des processus de ciblage des bénéficiaires et des régions, les données d'une enquête auprès des ménages laissent entendre que les résultats du ciblage des bénéficiaires n'ont pas beaucoup changé entre 2006-2007 et 2010-20: les caractéristiques associées aux ménages moins pauvres ont tendance à être en corrélation avec une plus grande probabilité de recevoir des coupons de subvention et (pour ceux qui reçoivent des coupons de subventions) de recevoir plus de coupons. Les distributions de coupons en assemblées ouvertes signalées par certains observateurs semblaient augmenter la probabilité pour les ménages plus pauvres de recevoir des intrants subventionnés en 2008-2009, mais rien ne permet d'affirmer que la proportion de ménages relativement plus pauvres ayant reçu des subventions a augmenté. La perception des résultats du ciblage par les populations rurales ne laisse pas non plus supposer que le ciblage profite plus aux ménages plus pauvres ou vulnérables, ni que ce type de ciblage augmente. Certains signes montrent en outre une augmentation régulière de la proportion de ménages disposant d'un seul coupon suite à la redistribution, même si l'on impute cela en grande partie à l'augmentation du nombre de ménages recevant des coupons dans le Sud, où cette pratique est la plus courante. Ces ménages montrent une tendance persistante à la pauvreté; la terre, le patrimoine et les indicateurs subjectifs de bien-être laissent

entendre qu'ils sont presque aussi pauvres, voire parfois plus pauvres, que les ménages qui ne reçoivent aucun coupon. On peut en déduire qu'il existe une redistribution par des bénéficiaires plus pauvres, qui partagent un de leurs coupons avec des ménages plus pauvres qui n'ont reçu aucun coupon.

Options de ciblage

Nous considérons maintenant trois méthodes de ciblage alternatives possibles. Nous envisageons d'abord un «programme universel» de plus petites subventions par ménage à raison de 50kg d'engrais pour tous les ménages; ensuite, un «ciblage plus serré au profit des pauvres» qui répartit le même volume total d'engrais subventionnés en attribuant 100kg pour les ménages les plus pauvres; et enfin un «ciblage mixte favorable aux pauvres» où la même proportion de ménages reçoivent 100kg et 50kg d'engrais qu'en 2010-2011, mais en les ciblant mieux, avec 100kg pour les ménages les plus pauvres, 50kg pour les moins pauvres et rien pour le reste.

Un programme universel fournissant 50kg d'engrais à chaque ménage justifie et généralise effectivement la pratique très répandue de la redistribution informelle. Cette approche a plusieurs avantages:

- Élimination du coût et des difficultés du ciblage.
- Transparence et responsabilité renforcées puisque chaque ménage sait ce qui leur revient.
- Meilleure correspondance entre résultats prévus du ciblage et résultats obtenus.

- Efficacité accrue du ciblage des pauvres par rapport à 2010-2011, puisque chaque ménage pauvre recevrait des intrants subventionnés.
- Malgré une certaine augmentation du nombre de ménages moins pauvres qui recevrait des engrais, la quantité totale d'engrais attribués aux ménages moins pauvres serait semblable à celle de 2010-2011, puisqu'ils ne recevraient qu'un seul sac par ménage. Cela peut être considéré comme une offre de compensation pour la baisse du prix des surplus de maïs des paysans moins pauvres.
- La réduction des exigences en matière de processus d'attribution et de distribution de coupons permet de distribuer les coupons plus tôt, de donner confiance aux paysans qui savent qu'ils recevront une subvention et consacrer le temps libéré à un meilleur soutien de vulgarisation pour les paysans.

Cette approche crée cependant aussi quelques problèmes:

- Elle peut ressembler à un retour à l'ancienne approche des «kits de démarrage», malgré les différences considérables quant à la plus grande quantité du «kit» subventionné et quant aux objectifs.
- Certains s'inquiètent que la production marginale d'une ration plus petite d'intrants subventionnés pour chaque ménage ne procure pas aux ménages pauvres un gain de productivité suffisant pour franchir les seuils de productivité et de possessions nécessaires pour assurer leur progression.
- La sortie du programme par progression nécessiterait de mettre un terme la totalité du programme pour tous les bénéficiaires d'une région en même temps. La progression

et le ciblage progressifs des bénéficiaires mettraient en péril les avantages essentiels du ciblage universel. On pourrait toutefois favoriser la sortie du programme par progression en réduisant petit à petit les subventions tout en augmentant les paiements des bénéficiaires lors des échanges.

Un ciblage strict au profit des pauvres accordant 100kg d'engrais correspond plus ou moins à l'approche supposée être en vigueur actuellement. Appliquée efficacement, celle-ci offrirait à la fois le taux de substitution le plus faible et le plus grand potentiel de croissance au profit des pauvres. L'application de cette méthode soulève toutefois de graves difficultés et les résultats du ciblage ne sont pas à la hauteur des attentes. L'amélioration de la mise en œuvre de cette approche doit remédier aux difficultés actuelles en matière de définition et d'application de critères de ciblage mesurables.

Le ciblage mixte favorable aux pauvres en vue de fournir des sacs d'engrais de 50 et de 100kg est l'approche la plus proche de celle qui est en vigueur actuellement, du moins lorsqu'il y a une redistribution des coupons de subvention. Toutefois, tandis que la redistribution semble le plus souvent impliquer le partage par les bénéficiaires pauvres avec les bénéficiaires moins pauvres dans le système actuel, l'approche plus favorable aux pauvres favoriserait les bénéficiaires plus pauvres, qui conserveraient leur subvention de 100kg d'engrais, alors que les bénéficiaires moins pauvres recevraient chacun 50kg et les moins pauvres n'auraient rien. Bien que cela manque de la transparence et de la responsabilité qui caractérisent une approche universelle, cela permet d'assurer un meilleur ciblage et un plus grand soutien de la communauté que l'approche strictement axée sur les pauvres. Par conséquent, elle sera plus facile à mettre en

œuvre – mais elle restera contraire aux intérêts des personnalités puissantes qui risquent d'être exclues des avantages des subsides. Par ailleurs, elle devra se pencher sur la définition et l'application des critères pour identifier les ménages bénéficiaires, une tâche difficile. Elle pourrait aussi permettre un système de progression naturelle dans lequel des ménages passeraient de 100kg d'engrais attribués à 50kg, jusqu'à 0kg.

Tous les systèmes sont confrontés à des défis majeurs en matière de définition du nombre de familles paysannes éligibles dans chaque région, tandis que les deux approches favorables aux pauvres doivent en outre remédier à la difficulté de définir qui est pauvre et qui ne l'est pas. Il convient également d'être attentif aux procédures d'échange des coupons, qui risquent d'être une source d'exclusion importante pour les populations plus pauvres et vulnérables. Parmi les options, évoquons les comités des centres de distribution, une plus grande participation du secteur privé à la vente des intrants subventionnés (pour favoriser la concurrence), une surveillance et des vérifications plus efficaces du marché et une meilleure intégration des transferts en espèces au profit des pauvres productifs, qui n'ont pas les moyens de payer l'échange des coupons.

Options pour l'identification des bénéficiaires

Pour améliorer le ciblage, il est indispensable de développer des méthodes permettant de mieux identifier les bénéficiaires visés, à moins d'accepter que les difficultés de ces méthodes (ainsi que les questions de pouvoir, de politique et de manque de responsabilité et de transparence) fassent de l'approche universelle la meilleure approche.

Deux approches principales peuvent être prises en considération: la mesure indirecte de la richesse/des revenus et le ciblage communautaire. Ces deux méthodes:

1. Nécessitent l'identification formelle de critères et de systèmes de ciblage apportant, par leur mise en œuvre, des améliorations justifiant leur coût.
2. Accordent trop peu d'attention aux difficultés associées au grand nombre de ménages proches du seuil de pauvreté et donc aux préoccupations locales en matière d'équité.
3. Doivent surmonter les intérêts des groupes moins pauvres en imposant des processus d'attribution et de distribution plus transparents et responsables. Il est possible d'y arriver au moyen de processus ouverts et inclusifs et/ou de listes publiques de bénéficiaires et de critères d'attribution.

L'utilisation d'indicateurs de pauvreté indirects, par exemple, est potentiellement intéressante, mais implique aussi des coûts et des défis importants en matière de collecte et l'utilisation de données fiables. Néanmoins, il peut être utile d'envisager et de développer d'autres possibilités pour la mettre en œuvre (on pourrait, par exemple, développer les critères au fil d'un processus de consultations participatives auprès des populations rurales et combiner un petit nombre d'indicateurs peu onéreux dans un système de points définissant les priorités d'attribution des subventions aux ménages).

Le ciblage communautaire en assemblée ouverte est l'approche supposée en vigueur pour l'identification des bénéficiaires du FISP. De nombreux observateurs craignent que les chefs traditionnels, les fonctionnaires publics et autres

s'approprient des coupons et les orientent vers leurs propres ménages et ceux de leurs amis et de leur famille. Cette perception est favorisée par le manque de transparence de l'attribution, la mauvaise connaissance des processus d'attribution et de ciblage des coupons et l'idée très répandue que les coupons devraient être plus nombreux. Il peut être difficile d'obtenir une perception de l'attribution comme équitable si moins d'environ 80% des ménages sont visés et le ciblage communautaire nécessite des formations et des facilitations coûteuses avec des vérifications et des contrepoids pour empêcher les élites de s'en emparer.

Conclusion

La principale conclusion de cet article est que les modifications et les améliorations considérables des systèmes de ciblage au cours de la durée du programme ne peuvent pas empêcher que plusieurs difficultés majeures subsistent dans la mise en œuvre de ces systèmes et dans l'amélioration des résultats et des effets du ciblage. Les principaux problèmes concernent l'identification des résultats souhaités du ciblage

pour maximiser la réalisation des effets du programme et l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes de ciblage efficaces. Il est essentiel à ce sujet de s'interroger sur l'importance relative des objectifs de productivité, de bien-être, de croissance et d'affranchissement et sur les effets du ciblage des bénéficiaires sur ces objectifs.

Le ciblage doit être cohérent à la fois en termes de sélection des régions et des bénéficiaires. Les différences en matière d'effets potentiels sur la productivité, de gains de bien-être et de contributions à une croissance plus large sont capitales pour l'établissement des objectifs du ciblage. Celles-ci doivent ensuite tenir compte de la probabilité de réaliser ces objectifs en utilisant différents systèmes et méthodes de ciblage – ce qui implique l'élaboration de critères de ciblage, la définition de l'éligibilité des régions et des ménages en fonction de ceux-ci et l'attribution et la distribution d'intrants qui en découle, tout en respectant les contraintes en matière de budget et d'offre des intrants. Les systèmes de ciblage alternatifs doivent être évalués en fonction de ces questions.

Remerciements

Ce Point info a été rédigé par **Ephraïm 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.