

Le programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi: enseignements tirés des études 2005 - 2008

Contexte

Le maïs est la principale culture vivrière de base et reste l'activité dominante parmi les petits agriculteurs du Malawi. Les petits paysans consacrent presque 70 pour cent de leurs terres à la culture du maïs, dont la disponibilité dans le pays définit la situation de sécurité alimentaire nationale. Au Malawi, la petite agriculture est traditionnellement caractérisée par une faible productivité, un faible recours aux technologies et une utilisation intensive de main-d'œuvre, le maïs étant principalement destiné à une consommation de subsistance. La faible productivité dans l'agriculture paysanne a été attribuée à la perte de fertilité des sols, à la faible application des engrais minéraux et au recours aux techniques rudimentaires des systèmes d'agriculture pluviale.

Le programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi (MAISP) a d'abord été mis en œuvre durant la saison agricole 2005/06, après une saison de mauvaises récoltes et une facture élevée en importations de maïs pour compléter l'approvisionnement domestique durant la saison agricole 2004/05. En 2008/09, le MAISP en était à sa quatrième année de mise en œuvre, avec des changements dans l'échelle, la portée et les moyens de mise en œuvre. Le

MAISP est financé dans une large mesure par le gouvernement, avec une aide des donateurs qui prend la forme d'un appui budgétaire global. Le MAISP est conçu comme un programme de soutien ciblé aux intrants, ciblant les petits agriculteurs qui possèdent un terrain mais n'ont pas les moyens d'acheter des intrants aux prix du marché. L'objectif est de toucher 2,8 millions de ménages agricoles, sur un total estimé à environ 3,4 millions. Le MAISP a gagné en taille, passant de 132 000 tonnes en 2005/06 à 216 000 tonnes en 2007/08. Cela a également eu pour effet que le coût de la subvention est passé de 5,1 milliards de MK en 2005/06 (2,1 pour cent du PIB) à 16,3 milliards en 2007/08 (3,4 pour cent), puis à 31 milliards en 2008/09 (5,5 pour cent). La subvention par agriculteur est passée de 64 à 79 pour cent du prix du marché entre 2005/06 et 2007/08.

Il y a également eu des changements dans le champ d'application de la subvention, qui ciblait d'abord les petits exploitants de maïs et les producteurs de tabac, avant d'inclure les petits exploitants de coton, de thé et de café, pour finalement être exclusivement focalisée sur les cultivateurs de maïs en 2008/09. La mise en œuvre a également évolué, avec l'inclusion puis l'exclusion du secteur privé dans la

rédemption des coupons d'engrais (même si la participation du secteur privé dans la rédemption des coupons de semences a pour sa part continué). Le ciblage des bénéficiaires s'est amélioré et est devenu plus ouvert dans l'identification des bénéficiaires, même si les règles d'allocation des coupons complémentaires manquent de transparence et de responsabilisation. La subvention a permis d'améliorer la situation de sécurité alimentaire du pays, avec une situation excédentaire pour le maïs, les chiffres officiels indiquant une production de 600 000 tonnes en une seule saison. Les données qualitatives suggèrent que la situation de sécurité alimentaire de nombreux ménages s'est améliorée depuis la mise en œuvre du MAISP.

Le MAISP a suscité un grand intérêt national et international de la part de ses partisans comme de ses détracteurs. Ses partisans soulignent l'impact du programme sur la situation de sécurité alimentaire du pays, tandis que ses détracteurs estiment qu'il ne saurait constituer une utilisation efficace des ressources et émettent des doutes quant à la viabilité du programme dans un pays qui s'appuie sur le soutien des donateurs pour son budget. Le MAISP a également suscité l'intérêt des chercheurs et des évaluateurs, et un certain nombre d'études ont été conduites qui permettent de tirer de précieux enseignements de l'expérience. Cette note de synthèse résume les questions qui ont émergé des conclusions de ces travaux sur divers aspects du programme de subventions aux intrants agricoles.

Ciblage des bénéficiaires et champ d'application de la subvention

Le ciblage des bénéficiaires est l'un des paramètres déterminants de l'efficacité du programme de subventions. Idéalement, la subvention ne doit pas remplacer les achats commerciaux d'engrais et de semences par les petits agriculteurs. En d'autres termes, la subvention doit générer des erreurs d'exclusion et

d'inclusion minimales pour être efficace. Les études révèlent pourtant des variations dans les critères de ciblage, les communautés donnant priorité à une ou deux particularités des critères d'éligibilité dans la sélection des bénéficiaires. Les études révèlent que le ciblage pour l'allocation de base est passé d'une identification des bénéficiaires par le comité du village à leur inscription dans le cadre d'une réunion ouverte. Ces améliorations n'ont cependant pas été observées dans l'attribution des coupons complémentaires, dont le processus manque toujours de transparence. Les études ont fait émerger des données probantes selon lesquelles le recours à une identification communautaire des bénéficiaires, dans le cadre de réunions publiques, a été apprécié durant le processus 2008/09, par rapport aux saisons précédentes. Les réunions ouvertes organisées pour l'identification et la distribution des coupons de réduction ont offert à tous la possibilité de s'impliquer, éliminant ainsi toute suspicion et méfiance.

Néanmoins, des inquiétudes subsistent quant aux processus et à l'identification des bénéficiaires des coupons complémentaires. En 2008/09, les cartes d'électeur étaient utilisées comme condition préalable à la réception et la rédemption des coupons, aliénant de ce fait les bénéficiaires admissibles mais ne disposant pas de carte d'électeur. En raison du nombre limité de coupons disponibles, les études montrent que, dans certaines régions, les ménages se partagent les intrants obtenus, ce qui implique que certains ménages reçoivent en fait moins que le nombre de coupons requis. En 2006/07, par exemple, le nombre moyen de coupons reçus par ménage était de 1,7 pour les engrais maïs et tabac.

Le champ d'application de la subvention a inclus le maïs et d'autres cultures de rente pratiquées par les petits agriculteurs. La subvention a couvert le maïs et le tabac, le coton, le thé et le café ayant également été couverts durant la

saison 2008/09. Le programme 2009/10 est en revanche exclusivement focalisé sur le maïs. Des débats existent quant au fait de savoir si des ressources doivent être utilisées pour subventionner des cultures de rente qui sont en fait commercialement viables. Les études indiquent que les subventions aux cultures de rente renforcent le déplacement des ventes commerciales d'engrais.

Gestion des appels d'offres et de la distribution des coupons

Les engrais nécessaires pour le programme de subventions sont obtenus dans le cadre d'un système d'appels d'offres soumis aux importateurs du secteur privé et à des sociétés publiques. Au fil du temps, des améliorations ont été constatées dans le calendrier des appels d'offres et l'attribution des contrats de distribution de semences et engrais. Contrairement à l'exercice 2005/06, les objectifs de décaissement ont été plus que satisfaits en 2006/07 et 2007/08, cela ayant toutefois aussi conduit à des dépassements de coût. Les améliorations réalisées dans la gestion des appels d'offres ont également permis d'optimiser le calendrier de distribution des intrants sur les différents marchés.

L'une des difficultés posées par le système de coupons tient à leur sécurité. On a en effet pu observer une augmentation des incidents de fraude et d'utilisation de faux coupons. Les systèmes de sécurité utilisés sur les coupons doivent par conséquent être changés chaque année.

Logistique et distribution des intrants

Bien que la distribution des intrants sur les différents marchés se soit améliorée, un approvisionnement précoce peut permettre d'améliorer l'efficacité du programme. Les études révèlent que le timing de la distribution des intrants reste encore problématique. Les expériences de la distribution des intrants

varient selon les zones, les marchés les plus éloignés subissant des pénuries. Cela a conduit à des congestions et de longues files d'attente sur les marchés. Dans les zones où les communautés se sont organisées, avec la création de comités de liaison des marchés, elles ont été mieux à même de faire face aux problèmes de congestion, de vol organisé et de corruption dans les centres de distribution tant que les intrants étaient aisément accessibles. Les autres problèmes liés aux marchés ADMARC ont été la pénurie de carnets de quittance, une offre insuffisante sur certains types d'engrais, ainsi que l'inaccessibilité de certains centres de distribution à cause de routes impraticables. La pression sur l'offre a poussé les agriculteurs à verser des « pourboires » aux fonctionnaires ADMARC afin d'obtenir un accès aux engrais subventionnés, a renforcé l'influence des dirigeants et politiciens locaux, et a donné au monde criminel des opportunités d'exploiter les agriculteurs. La situation de congestion est exacerbée par l'exclusion du secteur privé de la rédemption des coupons d'engrais.

Problèmes de coordination

La mise en œuvre du MAISP implique diverses parties prenantes et sa coordination est importante pour l'amélioration de l'efficacité du programme. Deux niveaux de coordination sont importants dans le programme de subventions : coordination des activités de mise en œuvre ; coordination entre le MAISP et les autres politiques complémentaires. La circulation efficace de l'information auprès des parties prenantes est un élément clé pour assurer une coordination efficace à ces deux niveaux.

En ce qui concerne la mise en œuvre, les parties prenantes ont besoin d'informations adéquates sur les familles agricoles, le nombre d'agriculteurs admissibles dans chaque zone et le volume d'intrants attendu dans chaque zone. Les études signalent une situation d'asymétrie informationnelle à bien des égards. Ainsi par

exemple, sans information précise sur le nombre de bénéficiaires à cibler dans chaque zone, l'enregistrement des agriculteurs a été utilisé pour recenser le nombre de bénéficiaires de la subvention. Or le nombre de coupons alloués au village était bien inférieur au nombre d'agriculteurs enregistrés, faisant émerger des soupçons quant à la véritable utilisation des coupons. Cela instaure un climat de méfiance entre les agriculteurs et les fonctionnaires impliqués dans la distribution des coupons. On trouve de fortes complémentarités entre le MAISP et d'autres investissements visant à appuyer le développement agricole et rural, en particulier les routes, la recherche et la vulgarisation agricoles, ainsi qu'une plus grande stabilité des prix du maïs. Les conclusions des diverses études menées sur le MAISP révèlent par ailleurs un manque de coordination entre le programme de subventions et d'autres politiques complémentaires telles que les services de recherche et de vulgarisation, la tarification et la commercialisation des produits, la politique commerciale internationale, les infrastructures, le développement du secteur privé et la protection sociale.

Il existe un lien faible entre le MAISP et l'action de vulgarisation, principalement en raison de problèmes de disponibilité du personnel de vulgarisation. Les études révèlent que la plupart des agriculteurs n'ont pas accès aux services de vulgarisation, ce qui affecte l'utilisation efficace des engrais dans la petite agriculture, ainsi qu'en témoigne la mauvaise synchronisation entre l'application des fumures de fond et celle des fumures superficielles. Seulement 13 pour cent des petits exploitants agricoles ont accès à des services de vulgarisation. De même, on ne trouve que très peu de coordination entre la production de maïs et les politiques portant sur les prix et la commercialisation du maïs. Même pour les périodes durant lesquelles le Malawi dégage une production excédentaire de maïs, le commerce international reste soumis à de

fortes restrictions. Le développement des infrastructures, notamment la construction de routes praticables en tout temps, est par ailleurs essentiel pour la distribution des intrants et le transport des produits agricoles vers les marchés. De même, le timing des programmes de protection sociale, notamment les programmes vivres-contre-travail, peut grandement faciliter les possibilités d'utilisation des coupons de réduction pour engrais chez les ménages pauvres.

Système de gestion de l'information

Le ciblage du MAISP exige un bon système de gestion de l'information pour divers aspects du programme afin d'assurer le suivi des dépenses et de la distribution. Un tel système de gestion de l'information doit notamment permettre de suivre le nombre de ménages agricoles, les bénéficiaires ciblés, les dépenses du programme et les estimations de production fiables. Ces informations doivent être cohérentes et partagées avec les parties prenantes. Les études identifient pourtant un certain nombre de problèmes liés au système de gestion de l'information. On constate premièrement, concernant les estimations du nombre de ménages agricoles, des disparités entre les chiffres du ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire et ceux de l'Office national de la statistique, le premier parvenant à des chiffres plus élevés que le second. Ces disparités conduisent à des estimations différentes de l'utilisation des coupons, les estimations du MoAFS indiquant que l'utilisation des bons est conforme aux attentes tandis que les données de l'ONS suggèrent qu'une partie des coupons n'atteint pas les ménages.

Deuxièmement, il est important de suivre les dépenses du MAISP sur la base de différentes unités de mise en œuvre et de rapprocher les chiffres du MoAFS de ceux du ministère des Finances. Le MAISP fait intervenir des parties prenantes multiples qui jouent tous des rôles différents sur le plan de la mise en œuvre, pourtant le coût de leur participation n'est ni

documenté, ni intégré dans le coût global de la subvention. Ainsi, les coûts de mise en œuvre de la subvention pris en charge par l'ADMARC, le SFFRFM ou le MoAFS ne sont pas connus, et les ressources déployées pour ces activités ne sont pas affectées à la subvention. En outre, on ne sait pas comment le gouvernement applique les valeurs de rachat des petits agriculteurs et si l'ADMARC et le SFFRFM remettent les montants perçus de la part des agriculteurs au Trésor.

Post-production

Un certain nombre de problématiques de post-production ont également émergé dans le programme de subventions. Ces problématiques de post-production concernent notamment la commercialisation de l'excédent de maïs (notamment les possibilités d'exportation), le prix du maïs et les pertes post-récolte. Des éléments probants indiquent que le Malawi a produit un excédent de maïs suite au programme de subventions aux intrants, mais que le pays n'a pas profité de cette nouvelle situation de sécurité alimentaire pour promouvoir un commerce d'exportation du maïs. L'interdiction des exportations de maïs a été maintenue durant la plupart des années couvertes par la subvention. En 2007/08, une partie de l'excédent a été exportée, mais la commande d'exportation n'a pas été satisfaite en raison de contraintes pesant sur l'approvisionnement, alors que le gouvernement avait prévu un énorme surplus de production. Une proportion significative de la production a par ailleurs été perdue après la récolte à cause des ravageurs de greniers. L'ampleur des pertes post-récolte n'est pas connue; il serait toutefois important d'établir l'ampleur de ce problème afin de pouvoir mettre en œuvre des mesures complémentaires.

Gestion des ressources naturelles

Il est en outre nécessaire d'intensifier les efforts visant à restaurer la fertilité des sols, cela de différentes façons y compris l'utilisation

d'engrais organiques, de plantes fixatrices d'azote et d'engrais minéraux. Les études montrent que, bien que les légumes aient été inclus dans le programme de subventions, la disponibilité des graines légumineuses est problématique. La plupart des coupons flexibles qui auraient dû être utilisés pour acheter des graines légumineuses ont en fait été utilisés pour acheter des semences de maïs améliorées.

Impact de la subvention

Les études évaluent l'impact du programme de subventions au niveau des ménages, au niveau national et au niveau méso. Le programme de subventions, appuyé il est vrai par des conditions météorologiques favorables, a dans une large mesure permis de réduire l'insécurité des ménages, ce qui a également contribué à améliorer la sécurité alimentaire nationale. Les données qualitatives provenant des ménages ruraux révèlent des améliorations dans le nombre des repas et l'incidence de la malnutrition. Outre l'augmentation de la production de maïs, les études soulignent également les effets positifs de la subvention sur l'augmentation des salaires « ganyu » en termes réels dans les zones rurales. Pourtant, les prix n'ont pas été stables en dépit des excédents prévus de la production de maïs : cela suggère la nécessité d'améliorer la qualité des estimations de production ou la mise en œuvre des politiques complémentaires sur les prix. On ne connaît pas non plus la mesure dans laquelle une partie de ces agriculteurs parviennent à progresser jusqu'à sortir du programme de subventions aux intrants. Les études montrent en revanche que le programme de subventions a contribué à la forte croissance économique depuis 2005/06, à une inflation faible en raison de la baisse des prix du maïs en 2005/06 et 2006/07, ainsi qu'à une croissance des exportations (exportations de maïs en 2007). L'implication du secteur privé dans l'importation et la distribution d'engrais subventionnés et de graines en 2006/07 a provoqué un boom dans

les points de vente d'intrants agricoles dans les zones rurales.

La subvention a également conduit à un recours accru aux semences de maïs améliorées chez les petits agriculteurs. La nature flexible des coupons de semences a permis aux agriculteurs d'utiliser un volume plus important de semences de maïs hybrides. En outre, dans la mesure où la subvention sur les semences de maïs a été largement mise en œuvre par l'intermédiaire du secteur privé, cela a entraîné une croissance du marché des semences ainsi que du secteur agro-commerçant dans les zones rurales.

Eu égard aux implications financières, les études constatent que le programme de subventions a entraîné des dépassements de coûts, avec des dépenses réelles beaucoup plus élevées que les dépenses budgétisées. Cela témoigne de difficultés dans le contrôle des coûts du programme. Les subventions octroyées aux agriculteurs ont augmenté, dans la mesure où ces derniers payent une proportion plus faible du prix du marché pour se procurer les engrais. Le prix de rachat des coupons d'engrais a été soit réduit soit maintenu, alors que les prix des engrais ont augmenté durant certaines années. Bien qu'aucune donnée probante ne démontre que la performance macro-économique a été négativement affectée par la hausse des dépenses liées aux subventions, des craintes pèsent malgré tout quant à l'augmentation des dépenses de subventions en proportion du produit intérieur brut, ce qui soulève des questions quant à la viabilité du programme à long terme et son incapacité à contenir les coûts.

Perspectives d'avenir : actions à mener

Il ne fait aucun doute que les subventions ont permis d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages et du pays dans son ensemble. Le programme de subventions devra être mis en

œuvre à moyen et long terme, mais il est nécessaire de mener une nouvelle réflexion stratégique sur les objectifs poursuivis par le pays à long terme. Une telle refonte stratégique doit être intégrée au sein des objectifs et des modalités opérationnelles du programme de subventions ; elle doit également permettre d'obtenir un consensus national sur l'avenir et la viabilité du programme. Au-delà de la prise en compte des questions de sécurité alimentaire, les autres évolutions stratégiques pouvant être réalisées grâce aux subventions incluent notamment un changement d'état d'esprit dans la culture du maïs et dans l'agriculture en général, avec une certaine transition de la subsistance aux activités de rente, ainsi qu'une diversification des revenus et des échanges agricoles. Les études conduites entre 2006 et 2008 permettent de tirer de nombreux enseignements, qui doivent être pris en compte si l'on veut améliorer l'efficacité et l'efficacéité du programme de subventions agricoles. Les questions essentielles incluent en particulier :

- Il est nécessaire de clarifier d'une part l'objectif principal du projet, en établissant une distinction entre les buts recherchés à court, moyen et long terme, et d'autre part le choix stratégique des modalités de mise en œuvre qui permettront d'atteindre ces objectifs selon les différents calendriers. Il s'agit en particulier de déterminer clairement si la subvention est essentiellement un simple filet de sécurité ou s'il s'agit d'un programme de renforcement de la productivité. Ces questions pourront exiger un débat national sur les objectifs stratégiques poursuivis par les subventions et le choix des mesures incitatives pour permettre aux petits agriculteurs de sortir renforcés de leur participation au programme.
- Des processus plus ouverts et à base communautaire doivent par ailleurs être utilisés pour assurer l'identification des bénéficiaires et l'attribution de coupons de

réduction; et le nombre de coupons mis à la disposition pour la communauté doit être connu au moment de l'identification des bénéficiaires. Cela facilitera l'appropriation par la communauté et permettra de réduire la méfiance entre les agriculteurs et les dirigeants et fonctionnaires locaux.

- Il faut également améliorer le ciblage du programme de subventions en définissant clairement les principaux critères d'admissibilité. Le ciblage est une fonction de l'objectif du programme. Si l'objectif principal est la sécurité alimentaire nationale, alors le ciblage des petits exploitants agricoles a un sens. Si en revanche l'objectif principal est la sécurité alimentaire des ménages, alors la cible doit être les ménages qui souffrent d'insécurité alimentaire et qui disposent de terres se prêtant à une utilisation productive du programme de subventions. La subvention doit se concentrer uniquement sur les intrants destinés à la production de maïs.
- La participation du secteur privé à la vente au détail d'engrais subventionnés doit être encouragée dans la mesure où elle renforce l'efficacité et favorise le développement du secteur privé pour les marchés d'intrants. Cela doit toutefois également être accompagné d'activités de renforcement du climat de confiance, démontrant des partenariats de développement positifs.
- Il faut par ailleurs renforcer la coordination entre les subventions aux intrants agricoles

et les autres politiques complémentaires susceptibles d'améliorer l'efficacité du programme. Une attention particulière doit notamment être accordée à la façon dont la production excédentaire interagit avec les prix du maïs et le commerce international, aux liens entre la mise en œuvre de la subvention et la prestation de services de vulgarisation, aux modalités selon lesquelles les services d'infrastructures peuvent améliorer la livraison des intrants et le développement des marchés privés.

- Un large éventail de pratiques de conservation doivent être utilisées pour prévenir l'érosion et la dégradation des sols et améliorer leur qualité ; cela permettrait en effet d'augmenter la réactivité des cultures aux engrais chimiques à plus long terme.
- Le MAISP capte des ressources importantes qui auraient pu être utilisées pour des activités de développement alternatives. Un travail de suivi et d'évaluation est indispensable pour déterminer si la subvention est un instrument rentable et si elle contribue à terme à réellement réduire la pauvreté. Les indicateurs de suivi doivent inclure le rendement, la proportion de petits exploitants agricoles ayant progressé pour sortir du programme de subventions, des indicateurs de processus tels que les erreurs de ciblage, la rentabilité, des indicateurs de nutrition et des indicateurs post-récolte tels que les prix et les pertes post-récolte.

Références:

Centre for Agricultural Research and Development (CARD) (2008) Assessing the Cost on the Agricultural Input Supply Programme in Malawi. Rapport préparé pour le Food, Agriculture and Natural Resources Policy Analysis Network (FANRPAN).

Chinsinga, B. (2009) Participation of Civil Society in the Monitoring of the Agricultural Input Subsidy Programme (AISP). Rapport préparé pour un consortium FUM, CISANET et MEJN.

Dorward, A. R. et Chirwa, E. W. (2009) The Agricultural Input Subsidy Programme 2005 to 2008: Achievements and Challenges. Document préparé pour le gouvernement du

Malawi et le DFID (Malawi).

Jere, P. (2008) Assessing the Economic Benefits and Costs of the Malawi Input Subsidy Program. Rapport préparé pour le Réseau agricole de la société civile du Malawi (CISANET).

School of Oriental and African Studies (SOAS), Wadonda Consult, Michigan State University et Overseas Development Institute (2008) Évaluation du Programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi 2006/07. Rapport préparé pour le ministère de l'Agriculture et de la Sécurité alimentaire.

Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Ephraïm W. Chirwa, Victor Mhoni, Richard Kachule, Blessings Chinsinga, Edson Musopole, Beatrice Makwenda, Connex Masankhidwe, Willie Kalumula** et **Chrispin Kankangadza** du **Future Agricultures Consortium**. Le rédacteur en chef de la série est David Hughes. Pour de plus amples informations concernant cette série de notes de synthèse, veuillez consulter notre site à l'adresse : www.future-agricultures.org

Le Future Agricultures Consortium a pour objectif de susciter des débats critiques et d'encourager le dialogue sur les politiques à conduire pour assurer l'avenir de l'agriculture en Afrique. Le Consortium est un partenariat entre divers organismes de recherche basés en Afrique et au Royaume-Uni. Future Agricultures Consortium Secretariat, University of Sussex, Brighton BN1 9RE - UK T +44 (0) 1273 915670 E info@future-agricultures.org

Les lecteurs sont encouragés à citer ou reproduire des sections des notes de synthèse Future Agricultures dans leurs propres publications. En retour, le Consortium Future Agricultures demande simplement à ce que sa contribution soit mentionnée et à recevoir une copie de la publication.

Le FAC bénéficie du soutien du Département britannique du développement international.

