

■ ■ ■ Sécurité alimentaire : relancer la production agricole ou fournir une aide sociale ? L'exemple du Malawi

Mathilde Douillet, FARM

Pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire en Afrique, les gouvernements et les bailleurs de fonds ont d'abord privilégié les mesures de relance de la production agricole. Depuis peu, cependant, le renforcement de la protection sociale fait de plus en plus d'adeptes. Après des initiatives pilotes, des filets de sécurité sociaux sont actuellement déployés à grande échelle sur le continent. Il est légitime de comparer l'efficacité des deux types d'aide. Au Malawi, les subventions aux intrants ont accru la production de maïs, mais elles ne suffisent pas à faire reculer la pauvreté rurale ni à assurer la sécurité alimentaire quand le contexte extérieur est défavorable. La protection sociale, sous forme de transferts d'espèces, peut apparaître comme concurrente en termes de financement, mais ses effets sont complémentaires. C'est en combinant ces deux programmes — soutiens sociaux pour les plus vulnérables, soutiens productifs pour les agriculteurs pauvres — que le Malawi pourrait le mieux répondre à la diversité des besoins de sa population.

Avec les hausses des prix agricoles qui se sont succédé depuis 2006, de nombreux gouvernements africains ont pris brutalement conscience que la sécurité alimentaire de leur population dépendait des importations en provenance des marchés mondiaux. Leur intérêt renouvelé pour la production vivrière locale s'est alors traduit par d'ambitieux programmes de relance de l'agriculture comme, entre autres, au Burkina Faso, au Mozambique et en République démocratique du Congo. Un point commun de la plupart de ces programmes est le subventionnement des intrants (semences, engrais) pour les cultures vivrières. Les pays comme le Malawi ou la Tanzanie, qui avaient déjà des programmes agricoles ambitieux, ont même augmenté les budgets alloués à cette mesure.

Pourtant aujourd'hui, au Malawi, le programme de subvention aux intrants, lancé il y a plusieurs années, est très critiqué. Il n'a pas suffi à faire reculer la pauvreté rurale (Gouvernement du Malawi 2012) et n'a pu empêcher le déclenchement d'une nouvelle crise alimentaire, fin 2012 (Fewsnet 2012). Par ailleurs, dans la panoplie des outils de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire en Afrique, la protection sociale suscite depuis peu un intérêt croissant de la part des gouvernements africains et de leurs partenaires techniques et financiers, qui y voient un puissant outil de protection des populations les plus vulnérables.

■ L'émergence de la protection sociale en Afrique et au Malawi

Introduites dans les années 1990 pour accompagner l'ajustement structurel, les mesures de protection sociale sont de plus en plus plébiscitées en Afrique, de par leur succès en Amérique latine pour lutter contre le travail des enfants et améliorer la santé et l'éducation. Le transfert d'espèces, un des instruments de l'assistance sociale, vise à réduire la pauvreté et la vulnérabilité, comme le font d'autres outils tels que l'assurance sociale, qui protège contre les risques et les aléas de l'existence, et les mesures qui aident les personnes marginalisées à s'intégrer dans la vie sociale et économique (HLPE 2012). Le succès des transferts d'espèces¹ tient aussi au fait qu'ils sont plus faciles à administrer que la distribution de vivres ou les programmes de « vivres contre travail ». Au Malawi, suite au succès du Programme pilote de transferts sociaux en espèces dans la province de Mchinji (2006-2008), le gouvernement s'est lancé dans une phase d'extension de ce dispositif sur la période 2012-2015.

¹ En Amérique latine, les transferts d'espèces sont en général publics et assortis de conditions telles qu'envoyer les enfants des bénéficiaires à l'école ou dans un centre de consultation médicale. Ces conditions augmentent les frais administratifs et la complexité des opérations liés à l'exécution des programmes, mais ce type d'aide bénéficie d'un plus grand soutien politique. Les transferts les plus répandus en Afrique sont quant à eux non-conditionnels.

■ Relance agricole et protection sociale : pourquoi les comparer ?

Malgré l'engouement actuel pour la relance de l'agriculture et l'assistance sociale, le parallèle est rarement fait entre ces deux types de programmes, car ils sont souvent mis en œuvre par des institutions distinctes, sous le pilotage de ministères différents (Dorward et al. 2009). Il est néanmoins intéressant de les comparer, pour plusieurs raisons, la première étant leur objectif commun de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, que ce soit au Malawi ou dans d'autres pays africains. En théorie, leurs critères d'attribution diffèrent : les subventions aux intrants ne s'adressent qu'aux agriculteurs, tandis que les transferts d'espèces s'appliquent aux familles qui n'ont pas de terres et ciblent en priorité les personnes dont les capacités de travail sont limitées, par exemple les jeunes orphelins ou les personnes pauvres âgées. Mais de fait, au Malawi, les deux programmes visent en partie les mêmes familles vulnérables, majoritairement rurales et ayant des activités agricoles. La différence en termes de ciblage est encore moins marquée au Malawi que dans d'autres pays, comme le Ghana, où il existe de grandes disparités dans les profils de pauvreté rurale, ou la Tanzanie, où le gouvernement a choisi de réserver les subventions aux engrais aux ménages susceptibles de les utiliser le plus efficacement. Les politiques de relance de la production agricole et la protection sociale peuvent apparaître comme concurrentes sur le plan financier, d'autant plus qu'elles ont des bailleurs communs. Mais le sont-elles réellement dans leur mise en œuvre et leurs impacts ?

■ Comparaison théorique de la conception et des impacts des programmes

Dans le cadre du programme FISP de subventions aux intrants au Malawi (*encadré 1*), des coupons sont transmis aux autorités villageoises qui, en lien avec les services décentralisés du ministère de l'agriculture, en assurent l'attribution aux agriculteurs les plus vulnérables. En théorie, chaque bénéficiaire reçoit, pour la production de maïs, trois coupons par an, échangeables contre un sac de quelques kilos de semences améliorées, produites dans le pays, et deux sacs de 50 kg d'engrais chimiques. En réalité, les coupons sont partagés c'est-à-dire répartis au sein des communautés, revendus ou échangés. Un coupon ne couvre qu'une partie du prix d'un sac d'engrais et doit donc être complété par une contribution de l'agriculteur. La contrepartie payée par l'agriculteur a évolué de 5,8 euros par sac de 50 kg en 2006 (soit une subvention de 64 %) à

Encadré 1 : Le FISP, une « success story »

Historiquement connu pour sa pauvreté et ses graves crises alimentaires, le Malawi s'est fait remarquer en 2008 en s'engageant symboliquement à fournir plusieurs centaines de tonnes de maïs au Programme alimentaire mondial et aux pays voisins en crise alimentaire (voir l'article du *New York Times* « *En finir avec la famine, tout simplement en ignorant les experts* », Dugger 2007). Le pays doit cette transformation à son programme de subvention des intrants, le FISP (*Fertiliser Input Subsidy Program*), lancé en 2005 contre l'avis de la Banque mondiale, suite aux graves crises alimentaires de 2001 et 2004 qui avaient entraîné de coûteuses importations de denrées. Grâce à la distribution annuelle, à 1,5 million de familles, d'environ 160 000 tonnes d'engrais destinés à la production de maïs - aliment de base de la population -, le FISP aurait permis au Malawi de passer de la situation d'importateur structurel à celle d'exportateur occasionnel de cette céréale. Ce changement a été remarqué par la communauté internationale, qui le cite souvent comme exemple de succès d'une politique agricole volontariste. Gérée par le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire du Malawi, cette politique offrirait, selon ses partisans, des « subventions intelligentes » (*smart subsidies*), car les bénéficiaires reçoivent des coupons échangeables en magasin contre des intrants, ce qui permet en théorie d'impliquer le secteur privé et de cibler les personnes selon leurs besoins (Douillet 2011).

2,4 euros en 2009 (soit une subvention de 90 %). Jusqu'en 2008, d'autres coupons s'appliquaient également aux engrais et aux semences de certaines cultures de rente telles que le tabac, le coton et le café. Depuis cette date, seules les légumineuses sont éligibles, l'objectif étant de diversifier les sources de revenus des agriculteurs et l'alimentation des ménages, et d'accroître la fertilité des sols sur le long terme (Gouvernement du Malawi 2011).

Le programme de transfert d'espèces géré par le ministère du genre, des enfants et du développement communautaire, avec l'appui de l'UNICEF (Fonds des Nations unies pour l'enfance), a versé en 2010 environ 10 euros par mois à plus de 24 000 familles. En 2012, il était prévu que ce programme touche 10 % de la population pour un coût total d'environ 45 millions d'euros, contre 50 % de la population et 110 millions d'euros pour le FISP. Le transfert d'espèces est bien plus aisé à mettre en œuvre, car les coûts logistiques des subventions aux engrais sont considérables : celles-ci impliquent l'organisation de l'importation des engrais, leur stockage, leur acheminement aux différents points de vente et leur distribution aux agriculteurs. Depuis 2005, les frais administratifs et logistiques absorbent plus de 20 % du coût total du FISP.

En théorie, les transferts d'espèces ont l'inconvénient d'être entièrement consommés par les ménages, alors que les subventions aux intrants ont un impact sur la production. Cependant, les transferts d'espèces

soutiennent indirectement le développement de l'économie et des marchés locaux, car les ménages vulnérables consomment peu de biens importés. En utilisant un modèle basé sur l'hypothèse d'une consommation totale du transfert d'espèces, Douillet, Pauw et Thurlow (2012) trouvent que le programme de subventions aux intrants, au Malawi, a le même effet sur la consommation que le transfert d'espèces. Mais le FISP a en outre l'avantage de stimuler directement l'activité économique du pays via l'expansion de la production agricole. Il est donc plus durable, car la croissance ainsi engendrée facilite le financement du programme.

■ Une mise en œuvre très critiquée

Au Malawi, les critiques les plus fréquentes de la politique de subvention des intrants visent la manière dont elle est mise en œuvre.

- Les objectifs de cette politique ont longtemps manqué de clarté. S'adressant initialement aux ménages pauvres, par opposition aux grandes exploitations agricoles, l'attribution des coupons était laissée dans une grande mesure à la discrétion des chefs locaux, ce qui a occasionné d'importants détournements en faveur des agriculteurs les moins pauvres (Farmers Union of Malawi 2011). Le gouvernement a progressivement réformé la procédure

Encadré 2 : La justification du FISP, un régime alimentaire dépendant du maïs

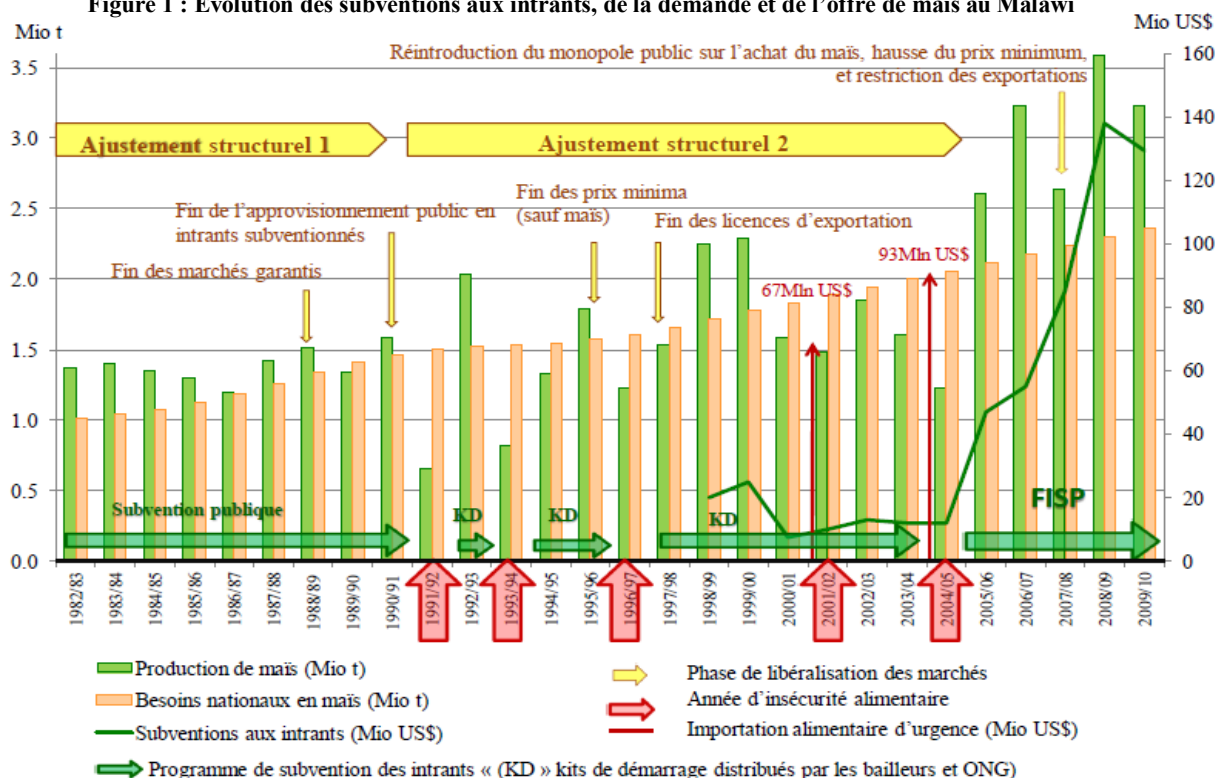
Au Malawi, le maïs fournit plus de la moitié de l'apport calorique moyen (FAOstat 2009). Environ 97 % des familles le cultivent pour leur autoconsommation. La sécurité alimentaire du pays dépend donc étroitement de la production de maïs. La majorité des ménages souffrant d'insécurité alimentaire n'ont pas d'autres revenus que l'activité agricole. N'étant pas autosuffisants en aliments, ils vendent leur force de travail de manière saisonnière pour compléter leurs ressources alimentaires, 6 à 8 mois par an (Fewsnet).

Pour la plupart des agriculteurs, le recours aux engrais chimiques pour la production de maïs n'est ni accessible financièrement, à cause de leur pauvreté, de leurs faibles liquidités et de leur accès limité au crédit, ni accessible physiquement dans les zones rurales éloignées, par manque d'un réseau fiable de distribution, ni rentable économiquement, compte tenu des bas rendements du maïs et des prix élevés des fertilisants. En conséquence, il existe une forte demande de

subventions, qui constituent de ce fait un enjeu politique majeur, particulièrement en période électorale.

La production de maïs a longtemps été soutenue par la distribution d'engrais et de semences de maïs à des prix fortement subventionnés, ainsi que par l'encadrement de la commercialisation de maïs par l'organisme public de gestion des produits agricoles, depuis l'indépendance du pays en 1964. Jusqu'à l'arrêt de l'approvisionnement public en intrants en 1991, le pays était à peu près autosuffisant en maïs. Mais, à partir de la deuxième phase d'ajustement structurel la variabilité de la production de maïs augmente considérablement, en liaison avec les chocs climatiques. Le pays connaît alors des crises alimentaires régulières, entraînant des importations alimentaires coûteuses. Les bailleurs et les ONG répondent à ces crises en distribuant des « kits de démarrage » contenant engrais et semences de maïs, avec des impacts productifs immédiats (figure 1, Douillet 2011).

Figure 1 : Evolution des subventions aux intrants, de la demande et de l'offre de maïs au Malawi



d'attribution des coupons pour la rendre plus transparente et a précisé les critères de ciblage en faveur des ménages les plus vulnérables (Gouvernement du Malawi 2011).

- Ses coûts sont élevés et difficiles à contrôler, en raison de la mainmise des politiques – tentés d'imprimer un nombre croissant de coupons –, de la dépendance à l'égard des prix mondiaux des engrais (qui ont fortement augmenté depuis 2005) et de la procédure d'attribution des contrats publics aux importateurs d'engrais, qui a donné lieu à des détournements. Le FISP pèse également sur le budget de l'Etat et représente un coût d'opportunité non négligeable pour les autres programmes agricoles, en particulier la recherche.
- Depuis 2008, le gouvernement a interdit à la plupart des acteurs privés de participer à la vente des intrants subventionnés, à cause de fraudes supposées. En pratique, donc, l'effet d'entraînement du FISP sur la structuration du secteur privé d'approvisionnement en intrants (fertilisants, semences) est très limité.
- Le programme est également accusé de favoriser la révolution verte traditionnelle plutôt que d'encourager des modèles alternatifs, comme l'agro-écologie. De plus, il inciterait les agriculteurs à utiliser des semences qu'ils doivent ensuite racheter régulièrement et réduirait la diversité des systèmes de production et des régimes alimentaires, au profit du maïs.
- Enfin, aucune stratégie de sortie du programme n'est à ce jour envisagée.

Face à ces critiques, le gouvernement du Malawi a commencé à réviser les modalités d'application du FISP en précisant les critères de ciblage, en modifiant la méthode d'attribution des contrats d'importation d'engrais et en subventionnant les semences d'autres plantes, dont les légumineuses. Compte tenu de ses fortes implications sociales (*encadré 2*), il est peu probable que la politique de subvention des intrants soit substantiellement réformée avant les élections présidentielles de 2014.

■ Le FISP : des impacts difficiles à évaluer

De nombreuses études ont été consacrées à estimer les effets du FISP au Malawi. Force est de constater que leurs résultats sont incomplets et parfois divergents. L'obstacle principal est le manque de fiabilité des données disponibles. Sur le plan analytique, les effets des subventions aux intrants peuvent être décomposés, depuis leurs effets productifs directs sur les bénéficiaires jusqu'à leurs conséquences sur les prix alimentaires et les salaires et enfin sur les performances économiques et

l'équilibre macroéconomique du pays. Une revue exhaustive de la littérature, complétée par des simulations économiques (Douillet, Pauw et Thurlow 2012) permet de dégager quelques conclusions.

■ Des effets sur la production de maïs avérés mais incertains

Le frein principal à l'évaluation du FISP est que les données officielles sur l'évolution de la production de maïs au Malawi depuis 2005 sont notoirement manipulées, et probablement surestimées d'au moins 30 % (Jayne et al. 2010). Il existe cependant un consensus pour considérer que la production de maïs a augmenté.

De plus, à l'échelle nationale, il est difficile de déterminer les impacts du FISP liés à l'utilisation supplémentaire d'engrais, pour deux raisons.

D'une part, le surcroît de fertilisation dû aux subventions n'est pas connu avec exactitude. Une partie des agriculteurs ont diminué leurs achats d'engrais non subventionnés au profit des engrais subventionnés, causant un « déplacement » d'environ 20 % (autrement dit, sur 100 kg d'engrais subventionné, seuls 80 kg seraient réellement utilisés en plus), mais ce pourcentage est incertain et varie probablement chaque année.

D'autre part, on sait peu de choses sur la façon dont les agriculteurs bénéficiaires modifient leurs systèmes de production. Le nombre exact des bénéficiaires d'intrants subventionnés est inconnu, les sacs d'engrais et de semences étant partagés. Il n'existe pas non plus de données fiables sur les pratiques culturales ni sur les recommandations agronomiques (Dorward et Chirwa 2009). Plusieurs enquêtes complémentaires ont tenté d'estimer l'évolution des rendements et le changement d'utilisation des terres imputables au programme. Les performances des agriculteurs enquêtés sont très variables, tout comme l'augmentation de rendement du maïs due à l'emploi supplémentaire de semences hybrides et d'engrais. Les résultats font état d'une hausse moyenne de rendement comprise entre 32 % (+ 0,16 t/ha, Ricker-Gilbert et Jayne 2010) et 82 % (+ 0,92 t/ha, Holden et Lundunka 2010). En ce qui concerne l'utilisation des terres, deux mécanismes se conjuguent. Les bénéficiaires des subventions ont tendance à réduire les surfaces cultivées en maïs au profit de cultures commerciales, dès lors que leur autoconsommation est assurée. Cependant, à l'échelle du pays, la diversité culturelle aurait diminué, car davantage d'agriculteurs se seraient mis à produire du maïs pour toucher des subventions (Kankwamba et al. 2012).

■ Un ciblage qui réduit l'efficacité économique du FISP

Le choix de cibler les ménages les plus pauvres a des répercussions sur l'efficacité économique du programme. D'après les études existantes, ces ménages utilisent les engrais de façon moins optimale, ce qui se traduit par une augmentation moindre de la production. En effet, pour les agriculteurs les plus démunis, le prix de l'engrais chimique n'est pas la seule contrainte à l'accroissement de la production. Le recours limité aux engrais et la faible productivité du maïs, pour cette catégorie d'agriculteurs, s'expliquent aussi par le manque de liquidités et les difficultés d'accès au crédit, l'insuffisance des débouchés et les pertes post-récolte. Ainsi, la subvention aux intrants, qui aurait dû favoriser, dans la durée, un enrichissement des sols en nutriments, ne semble pas avoir eu l'effet escompté (Rickert-Gilbert 2011).

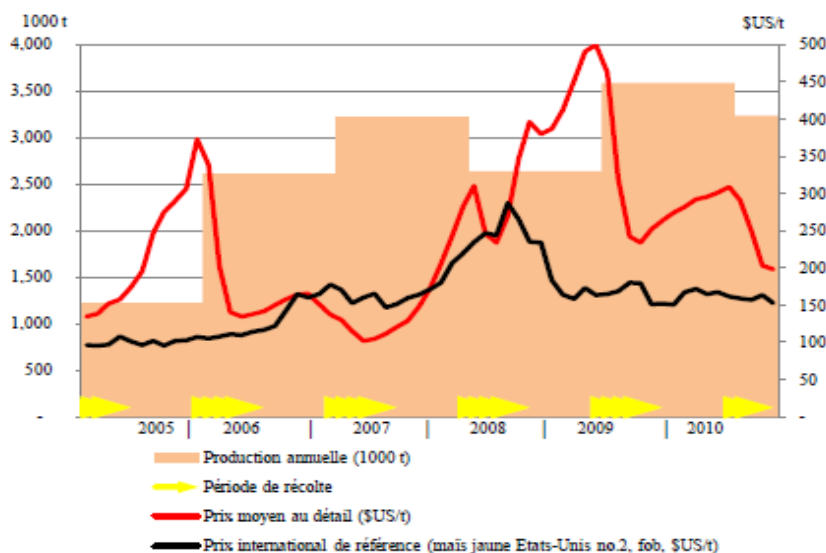
De plus, le choix de stimuler la production d'un produit majoritairement autoconsommé limite la création de richesse induite par la subvention : en supposant que la distribution d'engrais, en 2006-2007, ait permis d'augmenter le rendement moyen du maïs de 30 %, le modèle économique du Malawi élaboré par Douillet, Pauw et Thurlow (2012) évalue la progression de la production de maïs à 14 % et celle du produit intérieur brut à 4 %. Ces chiffres suggèrent néanmoins que le FISP a fortement contribué à la croissance annuelle de 6-8 % qu'a connue le pays depuis 2005.

■ Des effets positifs masqués par un contexte défavorable

Les impacts indirects du FISP sur la pauvreté, liés à la baisse des prix du maïs et à l'augmentation de la rémunération du travail agricole, ont suscité beaucoup d'espoirs. De fait, ceux-ci pourraient être plus importants que les effets directs du programme.

Le surcroît de production de maïs aurait dû engendrer une diminution de son prix d'au moins quelques pour cent. En réalité, après avoir effectivement baissé en 2006 et début 2007, les prix du maïs au Malawi ont atteint un sommet fin 2008, alors même qu'une récolte record était annoncée par le gouvernement (*figure 2*). Plusieurs observateurs ont attribué cette hausse aux réactions des acteurs du marché, fondées

Figure 2 : Evolution de la production et des prix du maïs au Malawi



Sources : ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire du Malawi, OECD/FAO 2011

sur les difficultés d'approvisionnement observées dans certaines régions et sur le renchérissement des prix des engrais chimiques et des carburants.

La rémunération du travail agricole aurait, quant à elle, légèrement augmenté (Ricker-Gilbert 2012). Les agriculteurs qui avaient l'habitude de vendre leur force de travail occasionnellement cessent de le faire quand ils deviennent plus autosuffisants en maïs. En outre, certains bénéficiaires accroissent leur production et ont davantage besoin de main d'œuvre extérieure.

Au niveau macroéconomique, la hausse des importations d'engrais tend à accroître le déficit de la balance des paiements et favoriser la dépréciation du kwacha². En régime de taux de change fixe, comme au Malawi, cette dépréciation se traduit principalement sur le marché parallèle (non officiel) des devises. La surévaluation du kwacha a contraint le pays à dévaluer sa monnaie en 2012. Cela a renchéri le coût de ses importations alors même que le pays subissait depuis 2005 une hausse de plus de 40 % des prix des carburants et des fertilisants, intégralement importés. Même si cette dévaluation a amélioré la compétitivité des exportations, il se trouve que, depuis 2010, le prix international du tabac, premier produit exporté par le Malawi, baisse d'environ 20 % par an. Ainsi, depuis 2005, le pays fait face à un contexte extrêmement défavorable.

L'augmentation de la production de maïs et l'autosuffisance accrue des familles pauvres, conjuguées à la baisse des prix du maïs et à la hausse des salaires agricoles, auraient dû avoir des effets

² En l'absence du programme FISP, les importations de maïs auraient augmenté, pour combler le déficit alimentaire du pays. Cependant, le coût pour le pays aurait probablement été plus élevé, car les prix du maïs ont crû plus fortement que ceux des engrais.

positifs sur la pauvreté et la sécurité alimentaire. Pourtant, le rapport gouvernemental sur la pauvreté, publié en 2012, indique que celle-ci a peu diminué à l'échelle nationale (- 1,5 %) et a même légèrement progressé dans les zones rurales. Selon Douillet, Pauw et Thurlow (2012), les chocs externes (renchérissement des prix des fertilisants et des carburants importés, baisse des prix du tabac exporté) ont eu un impact très négatif sur l'activité économique et ont fortement atténué les acquis des subventions aux intrants, en particulier en milieu rural. Ainsi, les résultats décevants du programme, sur le plan de la lutte contre la pauvreté, sont attribuables essentiellement au contexte extérieur. Les simulations économiques montrent que ce même contexte, en l'absence de subventions aux intrants, aurait conduit à une hausse importante du taux de pauvreté au Malawi.

Enfin, le FISP perd de son efficacité lorsque la production agricole est affectée par un aléa climatique, une attaque de ravageurs ou une épizootie. Or, dans le sud du Malawi, très densément peuplé et mal relié au reste du pays, les chocs climatiques touchent chaque année plusieurs centaines de milliers de personnes et accroissent le risque de malnutrition (Fewsnet). Après 6 ans de climat relativement propice, c'est la succession de 2 années de sécheresse qui, depuis juin 2012, a plongé près de 2 millions de personnes dans une grave insécurité alimentaire.

■ Le programme de transferts d'espèces pourrait-il faire mieux ?

Au Malawi, plusieurs projets pilotes de transfert d'espèces ont été menés, mais aucun n'ayant encore été mis en œuvre à une échelle comparable à celle des subventions aux intrants, il est difficile de comparer les impacts des deux types d'aide.

Ces expériences pilotes ont fait l'objet d'un suivi rigoureux de la part de plusieurs équipes de chercheurs, qui ont montré l'intérêt de ces mesures dans le contexte africain. Elles ont mis en évidence des effets concluants sur la scolarisation des filles, la pauvreté, la sécurité alimentaire et la diversification de l'alimentation des ménages ciblés, aussi bien pour les programmes conjoncturels de réponse à des situations d'urgence que pour les filets structurels de protection sociale (HLPE 2012). Les études d'impact du programme pilote de transferts Mchinji ont montré que certains bénéficiaires investissent dans des activités créatrices de revenus, dont l'agriculture. Mais cette propension à investir est mal connue et est très difficile à anticiper ex-ante (Miller et al. 2011). Néanmoins, même en supposant

que 30 % du montant des transferts aient été investis dans l'agriculture, Filipsky et Taylor (2011) considèrent que la subvention aux intrants reste la mesure la plus efficace pour un pays comme le Malawi, où la majeure partie des pauvres sont des consommateurs nets d'aliments. En effet, une subvention à la production vivrière a l'avantage de stimuler la production alimentaire et d'éviter ainsi une hausse des prix à la consommation. Une subvention de l'ampleur du FISP peut même réduire les prix des denrées malgré l'augmentation de la consommation, selon les simulations en équilibre général réalisées par Douillet, Pauw et Thurlow (2012).

Les transferts d'espèces peinent à créer de l'activité et à renforcer la sécurité alimentaire lorsque les marchés sont peu développés et que les prix des biens sont élevés et instables. Au Malawi, où les marchés des intrants sont très fragmentés et incomplets, il n'est pas rentable, dans les régions reculées, de vendre des semences et des engrais. Dans ces zones, les intrants ne seraient pas forcément disponibles, au moins à court terme, même si les agriculteurs pouvaient les acheter grâce aux transferts. Par conséquent, il est indispensable que l'approvisionnement en intrants y soit assuré par des magasins publics, si l'on veut en accroître l'utilisation. De même, dans les régions où la fourniture de maïs est incertaine sur les marchés de proximité et où les prix des denrées sont particulièrement instables, la sécurité alimentaire des ménages peut être difficilement garantie par les seuls transferts monétaires.

Le dispositif humanitaire déployé actuellement en est l'illustration. Plusieurs outils politiques sont nécessaires pour répondre aux crises alimentaires qui frappent régulièrement le sud du pays : la stimulation de la production agricole, grâce au FISP ; une aide alimentaire d'urgence (plus de 600 000 bénéficiaires en décembre 2012) ; enfin, des transferts d'espèces (près de 70 000 personnes fin 2012). Le montant de ces derniers varie selon le prix local du panier alimentaire ; ils peuvent être effectués par téléphone portable, comme le prouve un projet pilote. C'est la combinaison de ces différents outils qui permet une réponse efficace et adaptée au contexte local.

A plus long terme, les transferts d'espèces ont un rôle à jouer, conjointement avec les subventions aux intrants, pour sécuriser l'alimentation de la population : c'est la « double stratégie de sécurité alimentaire », associant des soutiens sociaux pour les plus vulnérables et des soutiens productifs pour les agriculteurs pauvres, recommandée par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE). Au Malawi, cette stratégie

pourrait s'appliquer de manière différenciée, en distinguant au moins trois catégories de bénéficiaires (figure 3). Pour les agriculteurs pauvres ayant les moyens de payer une partie du prix des intrants, une subvention aux intrants serait suffisante. Pour la population la plus vulnérable ayant des contraintes d'accès aux facteurs de production (pas ou peu de terres, manque de main d'œuvre), l'aide se limiterait aux transferts d'espèces. Enfin, le reste des agriculteurs pauvres qui ont suffisamment de facteurs de production pour utiliser efficacement les intrants mais qui manquent de liquidités recevraient à la fois la subvention aux intrants et des transferts d'espèces. Ces derniers pourraient leur permettre d'acheter des intrants subventionnés.

■ Conclusion

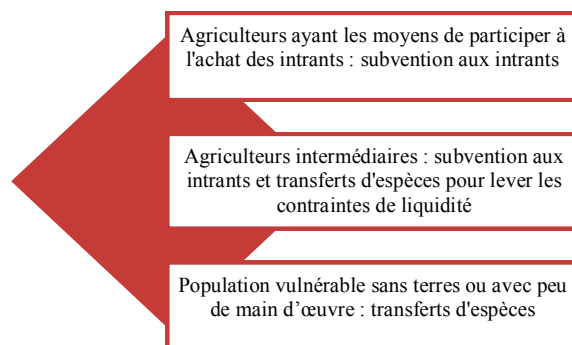
Avec son programme de subvention aux intrants, le Malawi est souvent présenté comme un bon élève de la relance agricole, particulièrement respectueux de l'engagement pris par les chefs d'Etat africains à Maputo, en 2003, de consacrer 10 % de leur budget à l'agriculture. Mais la politique agricole du pays est toujours focalisée sur cette mesure phare dont les impacts ne sont pas clairement établis : même si cette politique a contribué à une croissance forte de la production de maïs, la traduction de cette performance en termes d'amélioration de la qualité de vie des habitants n'est pas avérée. La pauvreté rurale a augmenté entre 2005 et 2012 et des centaines de milliers de personnes, dans le sud du pays, ont un besoin chronique d'aide alimentaire.

Dans le contexte actuel de crise économique et de restrictions budgétaires, touchant à la fois le gouvernement malawite et ses bailleurs, la faible efficacité du programme de subventions aux intrants pourrait jouer en sa défaveur. Face à ce constat, la nouvelle politique de protection sociale du pays est-elle une alternative crédible ?

Peu d'analyses soulignent à quel point le contexte international récent a été défavorable au Malawi. Les simulations économiques montrent que les conditions extérieures ont fortement atténué les gains liés au FISP. En conséquence, ce programme ne doit pas être évalué uniquement sur la base des indicateurs traditionnels de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, mais plutôt par comparaison avec d'autres options.

Le choix de faire de la subvention des intrants une mesure sociale, en ciblant les ménages les plus pauvres, restreint son efficacité économique stricto sensu. Cependant, il est réducteur d'évaluer le programme uniquement en termes monétaires, car son utilité se traduit également par l'inclusion d'une partie de la population dans l'activité économique.

Figure 3 : Différenciation des mesures de soutien



Mais est-il efficace d'offrir un accès subventionné à l'ensemble des ménages les plus pauvres, y compris à ceux qui manquent de liquidités et revendront leurs coupons ? Ne serait-il pas plus avisé de leur transférer directement des espèces ?

Le programme de protection sociale du Malawi a également ses limites. Même si les projets pilotes ont contribué à sortir les bénéficiaires de la pauvreté, à améliorer leur sécurité alimentaire et à diversifier leur alimentation, ils ne pallient pas les déficiences des marchés. Dans les zones reculées, mal desservies, les fertilisants ne sont pas toujours disponibles en temps voulu.

Si le Malawi souhaite confirmer les succès obtenus en agriculture, une réforme de sa politique agricole est indispensable. Tel qu'il est mis en œuvre actuellement, le programme de subvention des intrants n'encourage pas la structuration des filières d'approvisionnement en semences et en engrais et, malgré son potentiel de « subvention intelligente », ne stimule pas le développement de véritables marchés des intrants. Il faudrait pour ce faire y intégrer le secteur privé et lever les autres contraintes au développement de l'agriculture.

Au-delà, une réflexion devrait être engagée sur la différenciation des politiques et sur les avantages qui pourraient résulter de la combinaison des deux programmes, actuellement déployés dans le pays sans cohérence apparente. Le Malawi deviendrait ainsi un pays pilote pour l'application de la double stratégie de sécurité alimentaire recommandée par le HLPE, consistant à associer des soutiens sociaux pour les plus vulnérables et des soutiens productifs pour les agriculteurs pauvres. ♦

Mathilde Douillet est chef de projet Politiques et marchés agricoles à FARM.

Contact : mathilde.douillet@fondation-farm.org

■ Références

- Dorward, A. and E. Chirwa, 2010, *A review of methods for estimating yield and production impacts*, Miméo
- Dorward, A. and E. Chirwa, 2011, *The Malawi Agricultural Input Subsidy Programme: 2005-6 to 2008-9*. International Journal of Agricultural Sustainability, 9(1): 232-247
- Dorward A. , Guenther B. et R. Sabates-Wheeler, 2009, *Agriculture and Social Protection in Malawi* FAC Working Paper No. SP02
- Douillet M., 2011, *La relance de la production agricole au Malawi : succès et limites*, Paris : Fondation pour l'agriculture et la Ruralité dans le Monde
- Douillet M., K. Pauw et J. Thurlow, 2012, *Macro evaluation of program impacts and risks: The case of the Malawi Farm Input Subsidy Program (FISP)*, International Food Policy Research Institute, Miméo
- Dugger, C, 2007, 'Ending Famine, Simply by Ignoring the Experts', New York Times, 2 December 2007 <http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html>
- Farmers Union of Malawi, 2011, *Promoting the Participation of Civil Society in the Management of the Farm Input Subsidy Programme (FISP)*, Lilongwe: Farmers Union of Malawi
- Fewsnet, 2012, *Malawi food security update October 2012*, USAID Famine Early Warning Systems Network
- Filipski, M. and E. Taylor, 2012, *A simulation impact evaluation of rural income transfers in Malawi and Ghana*, Journal of Development Effectiveness, 4(1): 109-129
- Gouvernement du Malawi, 2011, *Medium term plan for the input subsidy programme 2011-2016*, Revised July 2011
- Gouvernement du Malawi, 2012, *Integrated Household Survey (IHS) 2010-2011. Household Socio-Economic Characteristics Report. August 2012*. National Statistical Office (NSO), Zomba, Malawi
- HLPE 2012, *La protection sociale pour la sécurité alimentaire. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome
- Holden, S., Lunduka, R., 2010. *Too poor to be efficient?*, Norwegian University of Life Sciences
- Jayne, Thomas S. & Rashid, Shahidur, 2010, *The Value of Accurate Crop Production Forecasts*, International Development Working Papers n°97032, Michigan State University
- Kankwamba H., M. Mapila and K. Pauw, 2012, *Determinants and Spatio-Temporal Dimensions of Crop Diversification in Malawi*, International Food Policy Research Institute, Miméo
- Miller, C., 2009, *Economic Impact Report of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot*, Boston University School of Public Health, Center for Global Health and Development, Boston, MA
- Ricker-Gilbert, J. and T. Jayne, 2011, *What are the Enduring Effects of Fertilizer Subsidy Programs on Recipient Farm Households? Evidence from Malawi*. Staff Paper 2011-09, Michigan State University
- Ricker-Gilbert, J. and T. Jayne, 2012, *Do Fertilizer Subsidies Boost Staple Crop Production and Reduce Poverty Across the Distribution of Smallholders in Africa?* Presented at the 28th International Conference of Agricultural Economists, 18-24 August, Foz do Iguaçu, Brazil
- L'auteur remercie Karl Pauw (IFPRI, International Food Policy Research Institute), James Thurlow (UNU-WIDER, Institut mondial pour la recherche en économie du développement de l'Université des Nations Unies), l'équipe de l'IFPRI au Malawi et les participants au Séminaire « Sécurité Alimentaire » du Cirad du 13 décembre 2012 à Montpellier pour les échanges très utiles à l'élaboration de cette note.

Notes

fait le point sur des sujets d'actualité ou des thèmes de recherche, pour nourrir la réflexion et susciter le débat. Les analyses et les conclusions des auteurs ne reflètent pas nécessairement la position institutionnelle de FARM.



Fondation pour l'agriculture et la ruralité dans le monde

Adresse postale
12, place des Etats-Unis
92127 Montrouge Cedex

Adresse physique
100, boulevard du Montparnasse
75014 Paris

www.fondation-farm.org contact@fondation-farm.org