



FICHE DE SYNTHÈSE

Nouvelles approches en matière de subventions aux intrants agricoles

Les subventions aux intrants peuvent permettre de circonscrire les risques liés à l'adoption rapide de nouvelles technologies et aider les distributeurs d'intrants à réaliser des économies d'échelle, lesquelles, en retour, permettent à ces derniers de réduire les prix appliqués aux agriculteurs. Néanmoins, le regain d'intérêt porté aux subventions des engrais en Afrique sub-saharienne doit s'orienter vers la recherche de solutions durables aux défaillances du marché. Des subventions adaptées au marché accordées de manière ciblée, par exemple, sous forme de bons d'achat ou d'aides compensatoires peuvent être utilisées pour lancer les marchés d'intrants agricoles. De telles subventions peuvent stimuler la demande sur les marchés privés et couvrir certains coûts de démarrage associés à l'entrée de distributeurs privés sur les marchés des facteurs de production. Comme toutes les subventions, elles doivent être utilisées avec prudence car elles ont un coût d'opportunité élevé en termes de biens publics productifs et de dépenses sociales. Elles risquent en outre d'être utilisées par des intérêts politiques et irréversibles une fois mises en œuvre.

La productivité agricole a connu une croissance rapide dans les lieux où les semences et les engrais améliorés ont été largement adoptés, mais pas dans les endroits où cette adoption a tardé à se faire. En Afrique sub-saharienne notamment, les défaillances du marché sont toujours fréquentes dans le cas des semences et des engrais, en raison du niveau élevé des coûts de transaction, des risques et de la taille réduite des marchés empêchant la réalisation d'économies d'échelle. Par conséquent, le faible taux d'utilisation de semences et d'engrais améliorés constitue l'un des principaux obstacles à l'augmentation de la productivité agricole en Afrique sub-saharienne. Le récent regain d'intérêt porté aux subventions aux intrants agricoles pour pallier les défaillances du marché doit mettre l'accent sur la recherche de solutions durables.

Les subventions aux intrants agricoles ont été testées dans de nombreux pays en développement dans les années 1960 et 1970. Cependant, comme elles n'ont pas répondu aux attentes, ces subventions ont été progressivement supprimées dans le cadre des politiques de libéralisation et de privatisation qui ont débuté dans les années 1980. A chaque fois que des subventions directes ont été utilisées pour promouvoir l'utilisation de semences et d'engrais, les résultats ont presque toujours été décevants. Le coût des subventions a été élevé et non durable et les faibles avantages générés ont profité aux grands exploitants. Malgré ce bilan, les subventions aux intrants agricoles continuent d'être fortement plébiscitées par les agriculteurs et les dirigeants politiques qui ont conscience du poids électoral de ces derniers. Au cours des dernières années, les pays ont testé de nouvelles manières d'accorder des subventions qui stimulent le développement du marché. Ces subventions adaptées au marché peuvent se justifier dans certains cas pour y établir les bases durables de marchés d'intrants sous l'impulsion du secteur privé.

Quels sont les avantages des subventions aux intrants agricoles ?

Différents éléments peuvent justifier le recours aux subventions aux intrants agricoles : les *avantages économiques* (supérieur aux avantages privés), les *avantages environnementaux* (les subventions compensent les externalités négatives) et les *avantages sociaux* (les subventions permettent de réduire la pauvreté ou de fournir des filets de sécurité). Deux questions doivent être traitées par les responsables politiques lorsqu'il s'agit de déterminer si les

subventions sont ou non un instrument approprié pour promouvoir une utilisation accrue des intrants agricoles :

1. Les avantages économiques générés par les subventions aux intrants agricoles au profit de la société sont-ils supérieurs au coût des subventions ? Les subventions aux intrants agricoles peuvent présenter des avantages économiques pour la société de plusieurs manières :

- Elles peuvent stimuler le développement du marché des intrants agricoles en compensant les coûts de distribution initiaux jusqu'à l'expansion du marché, la réalisation d'économies d'échelle et la baisse des prix.
- Elles peuvent encourager l'adoption et la diffusion de technologies nouvelles en réduisant les risques et les coûts initiaux liés à l'apprentissage d'une nouvelle technique.
- Elles peuvent permettre de dépasser l'absence ou l'imperfection des marchés de crédits ou d'assurances accessibles aux agriculteurs qui entraînent une utilisation d'intrants en quantité sous-optimale par les agriculteurs en manque de liquidités.
- Elles peuvent compenser les taxes ou les contrôles des prix des produits agricoles qui rendent l'utilisation des intrants non rentable financièrement.
- Elles peuvent générer des externalités environnementales positives liées à l'augmentation de la fertilité des sols et à leur conservation, en réduisant l'érosion des sols, la déforestation et les émissions de dioxyde de carbone.

2. Dans quelles circonstances les subventions aux intrants se justifient-elles pour des raisons sociales plutôt que pour des raisons économiques ? Le versement de subventions aux intrants agricoles en vue d'atteindre des objectifs non-économiques ne peut se justifier que si ces subventions représentent l'option la plus rentable pour atteindre un objectif social déterminé par rapport à d'autres instruments tels que l'aide alimentaire et les transferts financiers. Le fait que les subventions aux intrants soient moins coûteuses que l'aide alimentaire dépend des coûts relatifs que représentent pour les pouvoirs publics l'acquisition d'intrants et de denrées alimentaires et la distribution de ces produits aux ménages qui en ont besoin. L'efficacité des subventions dépend également de la production alimentaire supplémentaire susceptible d'être générée par dollar de subvention aux intrants distribués et utilisés par les agriculteurs. Elle est aussi fonction des autres économies qui peuvent être réalisées comme la

diminution des frais de transport pour accéder aux marchés et la disparition des frais de manutention résultant de la vente d'une partie de la récolte des agriculteurs pour rembourser des emprunts.

Lorsque les marchés alimentaires fonctionnent mal, la distribution d'intrants subventionnés ou d'aide alimentaire peut permettre de garantir la sécurité alimentaire des ménages ruraux qui dépendent de l'agriculture pour leur subsistance. En revanche, lorsque les marchés alimentaires fonctionnent correctement, les transferts financiers permettant aux ménages d'acheter de la nourriture peuvent être plus appropriés, en particulier dans les régions marginales où les investissements dans la production alimentaire reposant sur l'utilisation d'intrants améliorés sont risqués.

Les subventions aux intrants agricoles doivent être adaptées au marché.

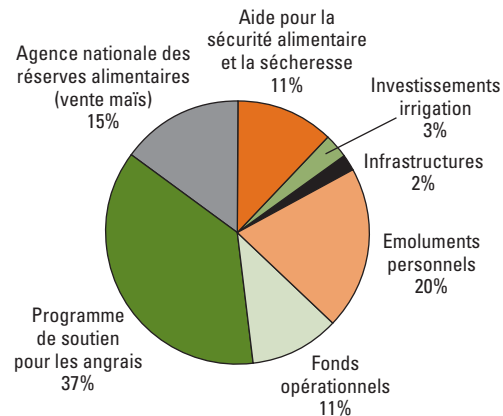
Les stratégies de promotion de l'utilisation d'intrants améliorés doivent tirer des enseignements du passé. Dans la pratique, il a été difficile de mettre en œuvre des programmes de subventions aux intrants sans soumettre les pouvoirs publics à des coûts extrêmement élevés et sans donner lieu à des effets indésirables sur le marché et la distribution. En Zambie par exemple, 37% des dépenses publiques dans le domaine de l'agriculture ont été consacrées aux subventions des engrais en 2004-2005 (figure 1). La majorité de ces subventions ont bénéficié à des agriculteurs relativement aisés plutôt qu'aux petits exploitants qu'elles étaient censées favoriser. Entre temps, on a assisté à une chute des investissements dans les biens publics essentiels que sont la recherche et la vulgarisation nécessaires pour augmenter la productivité.

Bien que l'objectif à long terme des responsables politiques doive être l'émergence de marchés d'intrants viables reposant sur le secteur privé, des subventions peuvent se justifier de manière temporaire pour favoriser l'utilisation des semences et des engrais. Lorsque des subventions aux intrants sont accordées, il importe de les mettre en œuvre de manière à encourager une utilisation efficace des intrants dans le cadre d'un ensemble de techniques de production améliorées. De plus, ces subventions ne doivent pas créer de distorsion des prix des différents intrants utilisés par les agriculteurs qui favoriserait une utilisation inefficace économiquement.

Lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'une stratégie plus globale pour faire face aux contraintes de l'offre et de la demande, des subventions aux intrants bien conçues peuvent aider à surmonter les défaillances temporaires du marché. Les subventions doivent avant tout être adaptées au marché. Elles doivent contribuer au développement de marchés d'intrants fondés sur le secteur privé, viables et compétitifs et ne pas leur être défavorables. Des subventions adaptées au marché doivent être destinées aux agriculteurs pauvres pour encourager l'utilisation des intrants par ceux qui ne les utiliseraient pas sans l'aide des subventions. En outre, ces subventions ne doivent pas déplacer les ventes commerciales existantes. Il convient de les appliquer pendant une durée limitée selon un calendrier précis qui prévoit de les faire disparaître progressivement une fois les objectifs fixés atteints. Alors que les volumes augmenteront, les prix sur le marché des semences et des engrais améliorés diminueront pour atteindre les prix réels, réduisant ainsi le besoin de subventions.

Les bons d'achat, les aides compensatoires et les garanties partielles d'emprunt sont des instruments qui peuvent être utilisés pour mettre en œuvre des subventions adaptées au marché. Au Malawi, dans le cadre du programme « Facteurs de production actifs » (Inputs for Assets), des bons d'achat ont été distribués uniquement à ceux qui avaient participé à un projet de travaux publics. Cette méthode permettait d'atteindre une certaine catégorie d'agriculteurs, étant donné que les exploitants les plus aisés étaient

Figure 1. Répartition des dépenses publiques consacrées à l'agriculture en Zambie, 2004-2005



Source : Jayne, T. S., J. Govereh, Z. Xu, J. Ariga, et E. Mghenyi. 2006a. "Factors Affecting Small Farmers' Use of Improved Maize Technologies: Evidence from Kenya and Zambia." document présenté lors de la réunion annuelle de l'Association internationale des économistes agricoles (IAAE), 12 août, Gold Coast, Queensland, Australie.

moins susceptibles de participer à ce type de projet. Les bons d'achat étaient échangeables chez les fournisseurs agricoles, ce qui a permis de renforcer la demande d'intrants et d'accroître les ventes (et les bénéfices) des distributeurs privés. Plus récemment, le gouvernement du Malawi a cherché à stimuler fortement la demande en procédant à une distribution à grande échelle de bons d'achat (environ 3,5 millions de bons en 2006-2007). Les agriculteurs doivent verser une somme d'argent lorsqu'ils échangent le coupon. Le prix pratiqué équivaut à environ un tiers du prix de vente de l'engrais. En raison de l'étendue de ce programme, le coût budgétaire a été difficile à maîtriser et le déplacement des ventes commerciales d'engrais des petits exploitants a été élevé.

Au Mali et au Nigeria, des aides compensatoires ont été fournies aux organisations de producteurs pendant une période initiale consacrée à l'achat, à l'essai et à l'apprentissage des nouvelles technologies. Des garanties d'emprunt partielles ont été utilisées efficacement pour soutenir la mise en place d'un réseau de distributeurs d'intrants agricoles au Malawi et au Kenya.

Les subventions aux intrants doivent s'inscrire dans une stratégie globale de renforcement de la productivité.

Les programmes de promotion des intrants agricoles doivent être exhaustifs et diversifiés pour être menés à bien. Ils doivent non seulement comprendre des mesures destinées à améliorer l'offre des intrants (par exemple, la suppression de droits et de taxes, l'amélioration des infrastructures de transports, le soutien aux partenariats stratégiques public-privé pour mettre en place des structures régionales d'achat et de distribution, le renforcement des réseaux de distributeurs d'intrants et le soutien financier aux fournisseurs d'intrants), mais aussi des mesures visant à renforcer la demande d'intrants (par exemple, l'amélioration des connaissances et des compétences des agriculteurs, la promotion de la disponibilité et de l'utilisation de pratiques complémentaires telles que l'irrigation des sols et les matières organiques et l'amélioration de la performance des marchés pour faire monter les prix et réduire les risques). Par conséquent, la construction de marchés des intrants agricoles va de pair avec la construction de marchés de produits agricoles et l'intégration des agriculteurs à ces marchés.