

# La participation du secteur privé au programme de subventions aux intrants agricoles au Malawi

Le programme de subventions aux intrants agricoles (FISP, *Farm Input Subsidy Programme*) du Malawi a été mis en place depuis la saison 2005-2006 dans le but d'améliorer la production alimentaire et les revenus des ménages et du pays. Il vise plus de 1,5 million de familles paysannes, qui reçoivent des engrais subventionnés, ainsi que des semences de maïs et/ou de légumineuses améliorées. La mise en œuvre de la FISP impliquait une interaction entre le gouvernement malawite, le secteur privé, les partenaires au développement, les organisations de la société civile (OSC), les organisations non gouvernementales (ONG), les chefs coutumiers et les petits exploitants, qui jouent tous des rôles différents dans la mise en œuvre et la réussite du programme. Le secteur privé a joué un rôle essentiel, mais son implication dans le programme a changé au fil du temps. Il s'est occupé de l'approvisionnement en engrais, du transport des engrais vers différents marchés, de la vente au détail des engrais, ainsi

que de la production et de la vente de semences améliorées.

Les avantages de l'inclusion du secteur privé dans la mise en œuvre d'un programme de subventions aux intrants agricoles à l'échelle du pays sont, notamment, l'efficacité, le fonctionnement moins bureaucratique, le développement stratégique du système du marché privé, les économies réalisées par le gouvernement, le partage du financement et du coût des investissements et la réduction de l'effet de substitution au détriment des intrants vendus dans le commerce.

## Nature de la participation du secteur privé

Le rôle du secteur privé dans le volet «engrais» du programme a évolué entre participation et exclusion de la vente au détail au fil du temps, alors que les acteurs privés sont restés des

partenaires importants pour l'achat d'engrais destinés au programme et pour les ventes commerciales non subventionnées. Toutefois, la participation du secteur privé au volet «semences» n'a jamais été interrompue. Le secteur privé approvisionne également divers points de vente en engrais pour le commerce privé et fournit des services de transport pour acheminer les engrais subventionnés des entrepôts jusqu'aux marchés unitaires (marchés de détail parastataux) à travers le pays.

Le secteur privé s'engage formellement dans le FISP de quatre façons différentes. Tout d'abord, l'achat d'engrais a permis augmenter sa participation au programme, le secteur privé produisant plus d'engrais au titre du programme de subventions que les offices publics de commercialisation. Ensuite, la distribution et le transport des engrais sont entièrement assurés par le secteur privé (transporteurs sous contrat). Les perspectives de vente au détail des engrais subventionnés sont plus mitigées, puisque la participation au programme de quatre réseaux de fournisseurs n'ayant eu lieu qu'en 2006-2007 et 2007-2008. Les fournisseurs d'intrants à petite et à grande échelle n'ont jamais participé à la vente au détail des engrais subventionnés. Toutefois, le secteur privé (y compris les distributeurs d'intrants) a participé pleinement à la production de semences améliorées et à la vente au détail de semences, grâce à l'arrivée de plusieurs nouveaux fournisseurs de semences dans le programme de subventions.

## Les activités du secteur privé en matière d'engrais

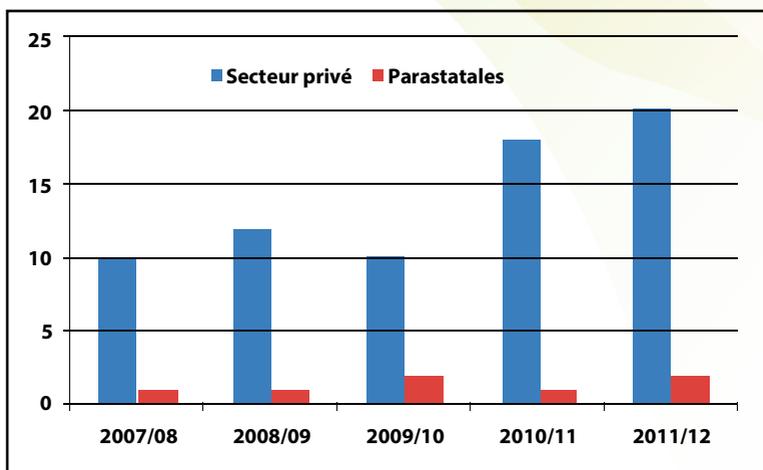
Au fil de la durée du FISP, la fourniture d'engrais au programme de subventions par les entreprises d'État a baissé et la participation du secteur privé a considérablement augmenté. Le nombre de soumissionnaires privés a

augmenté de 170% entre 2009-2010 et 2011-2012 alors qu'à la même période, le nombre d'entreprises qui ont décroché des contrats a augmenté de 100%, comme le démontre la Figure 1. Néanmoins, certains acteurs ont quitté le programme pendant la même période, notamment celui de l'Association nationale des petites exploitations agricoles du Malawi, de Rab Processors et de Yara (qui ont participé en 2006-2007, mais n'ont plus participé depuis).

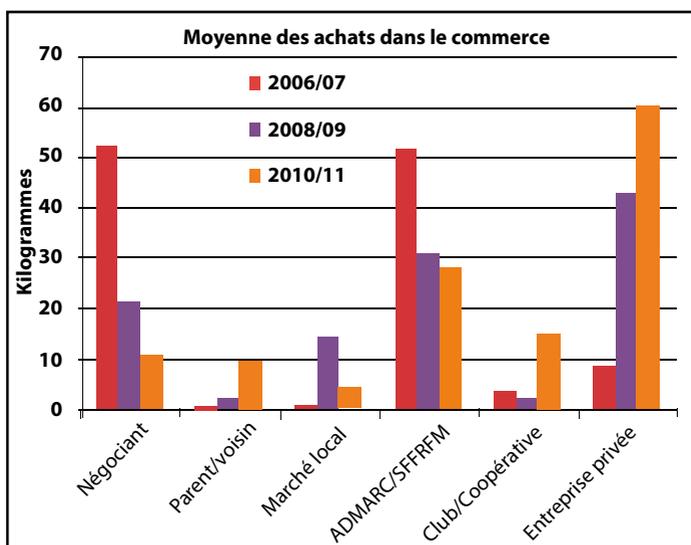
Ces contrats ont rapporté au secteur privé entre 51 millions et 110 millions de dollars en nouveaux contrats d'achat d'engrais. Outre les engrais subventionnés, le secteur privé continue également d'importer des engrais pour la vente commerciale et les chiffres de l'Office national de statistique en matière d'importations montrent que la disponibilité d'engrais du commerce est en hausse en dépit des subventions. Ainsi, la baisse légère des engrais subventionnés entre 2007-2008 et 2008-2009 allait de pair avec une hausse considérable des importations et donc de la quantité des engrais disponibles à la vente commerciale en 2008-2009. Le programme de subventions de la saison 2010-2011 excluait les engrais pour le tabac et la plus grande disponibilité des engrais du commerce pourrait refléter une baisse de l'effet de substitution en raison de la concentration du programme sur les engrais pour le maïs. À l'exception des années de médiocres récoltes de tabac, les importations d'engrais ont augmenté en règle générale, entraînant une plus grande disponibilité des engrais à usage commercial, ce qui porte à croire que le programme de subventions a peut-être fini par stimuler l'utilisation d'engrais après la baisse initiale.

La participation du secteur privé à la vente au détail des engrais subventionnés a été l'aspect le plus difficile en matière de développement des marchés privés d'intrants à travers le pays. Le secteur privé a eu le droit d'accepter les

**Figure 1: Nombre de contrats d'engrais attribués de 2007 à 2012**



**Figure 2: Quantités moyennes d'engrais achetés dans le commerce de 2006-2007 à 2010-2011**



coupons d'engrais seulement pendant les saisons 2006-2007 et 2007-2008. Pendant ces années, les détaillants du secteur privé ont vendu environ 28% des engrais subventionnés,

tandis que 72% étaient vendus par la Société de développement et de commercialisation agricoles (ADMARC, *Agricultural Development and Marketing Corporation*) et le Fonds de

crédit renouvelable pour l'engrais pour les petits exploitants agricoles du Malawi (SFFRFM, *Smallholder Farmers Fertiliser Revolving Fund Malawi*).

Le dynamisme évoqué ci-dessus, avec une hausse de la disponibilité des engrais dans le commerce, est confirmée par les données des enquêtes concernant les achats d'engrais du commerce par les petits exploitants. Il y a une tendance générale à la hausse du recours des ménages de petits exploitants aux points de vente d'intrants du secteur privé pour acheter des engrais du commerce et une tendance à la baisse des achats commerciaux auprès des sociétés parastatales. Une raison de cette baisse est l'abandon des ventes commerciales par l'ADMARC, qui ne vend plus que des engrais subventionnés. La proportion de paysans effectuant des achats commerciaux auprès des points de vente des grands détaillants a augmenté de 5% en 2006-2007 à 30% en 2010-2011.

L'évolution des quantités moyennes d'engrais du commerce achetés auprès des détaillants du secteur privé est quelque peu mitigée. Malgré la diminution de la quantité moyenne achetée par les ménages auprès des petits commerçants, les achats auprès de grands détaillants ont fortement augmenté, de 10 kg en 2006-2007 à 60 kg pendant la saison agricole 2010-2011, comme le montre la Figure 2. Bien que les prix des engrais aient presque triplé pendant la saison 2008-2009, les achats déclarés d'engrais du commerce auprès de détaillants privés ont augmenté. Cette évolution concorde avec les prévisions d'une baisse de l'effet de substitution pendant les saisons 2008-2009 et 2010-2011, ainsi qu'avec la diminution de la quantité

moyenne d'engrais subventionnés reçus par les ménages.

## Les activités semencières du secteur privé

Le secteur privé a participé sans interruption au volet du programme de subventions axé sur les semences par l'approvisionnement des petits exploitants en semences de maïs et de légumineuses. Au niveau de la production, le secteur semencier est très oligopolistique. Les semences de maïs hybride désormais très prisées par les paysans sont produites par trois sociétés internationales, dont une qui participe aussi à la production de semences de maïs à pollinisation libre. Le nombre d'entreprises approvisionnant le programme en diverses semences est passé de six sociétés en 2006-2007 à douze sociétés en 2011-2012. Les nouveaux candidats sont arrivés surtout dans l'offre de semences de légumineuses et la concurrence des nouveaux acteurs dans le commerce des semences de maïs reste marginale. Les trois plus grands fournisseurs de semences du programme de subventions représentent 87% des remboursements de coupons de maïs et les deux plus grands se partagent 71% du total. De même, sur le marché des semences de légumineuses, les trois plus grands fournisseurs du programme de subventions se partagent 75% des remboursements et 65% des remboursements reviennent à seulement deux d'entre eux.

Dans la vente au détail, on observe cependant une hausse du niveau de concurrence, le nombre de concurrents ayant augmenté dans les communautés locales. Les

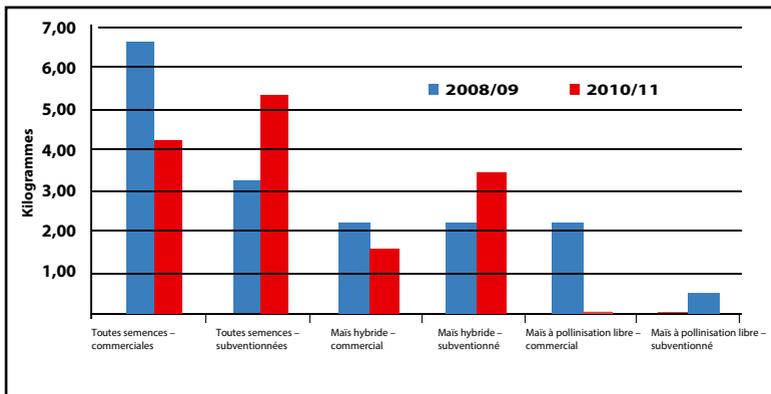
agro-commerçants faisaient état d'une hausse de 15% du nombre de concurrents entre 2005-2006 et 2008-2009, tandis que les distributeurs parlaient d'une hausse de 3% du nombre des concurrents. Toutefois, les enquêtes auprès des communautés ont révélé que seulement 22% des communautés croyaient que le nombre de marchands de semences accessibles dans leur communauté avait augmenté, tandis que 57% affirmaient que ce nombre était resté inchangé entre 2006-2007 et 2008-2009.

En moyenne, le programme a distribué 5 852 tonnes de semences de maïs hybrides, 1 839 tonnes de semences de maïs à pollinisation libre et 2 280 tonnes de semences de légumineuses par an aux petits exploitants entre 2007-2008 et 2011-2012. La quantité de semences hybrides obtenues par les petits exploitants a augmenté régulièrement à partir de 2007-2008 avant de diminuer en 2011-2012. Par ailleurs, les semences de maïs en pollinisation libre ont chuté considérablement en 2008-2009, mais ont ensuite augmenté régulièrement à partir de la saison 2009-2010. Les semences de maïs

en pollinisation libre représentaient 12% des semences de maïs en 2009-2010, mais leur part s'élevait à 32% en 2011-2012. La part du maïs hybride a chuté de 89% à 68% au cours de la même période. Le chiffre d'affaires du secteur privé favorisé directement par les subventions aux semences s'élevait en moyenne 19,1 millions de dollars par an au cours des cinq dernières saisons.

Les données des enquêtes auprès des ménages révèlent qu'en 2008-2009 et en 2011-2012, la plupart des petits exploitants se sont procurés des semences de maïs améliorées auprès des détaillants de l'ADMARC et du SFFRFM (plus de 70%), suivis des points de vente au détail de sociétés privées (15%) et des distributeurs d'intrants (8%). Toutefois, la baisse des achats de semences du commerce lors de l'augmentation des ventes de semences subventionnées entre 2008-2009 et 2010-2011 (Figure 3) laisse entendre la possibilité d'un effet de substitution des achats de semences subventionnées au détriment de semences non subventionnées.

**Figure 3 : Volumes de semences achetées par les ménages en 2008-2009 et 2010-2011**



Les paysans achètent aussi plus de semences de maïs hybride que de semences à pollinisation libre au titre du programme de subventions. Tandis que les achats de semences de maïs commercial à pollinisation libre sont restés inchangés, les achats de semences de maïs commercial hybride ont diminué d'une moyenne de 2,1 kg par ménage en 2008-2009 à 1,6 kg en 2010-2011. Entretemps, il y a eu une hausse des remboursements de subventions, à la fois pour les semences de maïs hybride et à pollinisation libre. Ces tendances laissent entendre que le programme de subventions étouffe dans une certaine mesure les achats du commerce, malgré l'augmentation globale de l'utilisation de semences améliorées.

La proportion de ménages qui accèdent au système de marché privé est petite, mais la moyenne des achats de semences auprès des points de vente du marché privé est plus élevée que celle des achats auprès des points de vente des parastatales. Les distributeurs d'intrants ont joué un rôle particulièrement important dans la facilitation de l'accès aux intrants dans les zones rurales.

## Les défis de la participation du secteur privé

Malgré certaines évolutions positives de la participation du secteur privé à la mise en œuvre du programme de subventions, plusieurs défis doivent être résolus pour améliorer l'efficacité de sa contribution au programme. Tout d'abord, malgré les améliorations au fil du temps, les adjudications restent fortement à la traîne, notamment pour l'offre d'engrais. Cela augmente le risque de hausses de prix entraînant des négociations très longues concernant les prix d'achat et parfois l'impossibilité, pour certaines entreprises, de fournir aux prix soumissionnés.

Deuxièmement, il y a un problème de confiance entre le secteur privé et le gouvernement, qui entraîne l'exclusion continue du secteur privé de la vente au détail d'engrais subventionnés. Le gouvernement pense que le secteur privé est motivé par l'appât du gain et poursuit des opportunités de recherche de rentes en acceptant les coupons en échange d'autres marchandises que des engrais, puisque le secteur est incapable de s'autoréguler. Le secteur privé n'aime pas l'incohérence des décisions gouvernementales, qui rendent imprévisible l'évolution du marché privé des intrants.

Troisièmement, le programme de subventions a attiré de nouveaux candidats qui n'étaient pas intéressés par le commerce des engrais auparavant, notamment des entreprises nationales. Certaines d'entre elles ont été créées uniquement pour répondre à des appels d'offres en vue d'obtenir des contrats de fourniture d'engrais pour le programme. Certaines entreprises étaient étroitement liées aux élites politiques et ont été incapables de livrer les engrais dans les délais après avoir décroché les contrats, sans qu'aucune pénalité ne leur ait été imposée. De nouveaux contrats d'approvisionnement leur étaient même attribués pour la saison suivante.

Quatrièmement, dans le volet semencier, il y a eu collusion entre les fournisseurs de semences pour fixer le prix de l'approvisionnement en semences proposées au programme de subventionnement. Bien que le programme de subventions ait attiré plusieurs acteurs de la production et de l'offre des semences, l'arrangement sur les prix revenait à une entente sur les prix due à la volonté du gouvernement d'obtenir un complément uniforme pour les paysans.

Il y a aussi des preuves de l'inefficacité du système de paiement par le gouvernement des biens et services prestés par le secteur privé dans le cadre du programme. Lors de l'exécution du programme de subventions 2011-2012, le gouvernement devait encore de l'argent aux entreprises de semences, d'engrais et de transport pour les biens et services prestés dans le cadre du programme 2010-2011.

## Opportunités de la participation du secteur privé

Une plus grande participation du secteur privé au programme de subventions favorise non seulement le développement du secteur privé sur les marchés d'intrants, mais peut aussi améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du programme. Premièrement, elle peut passer par l'augmentation du nombre de points de vente où les petits paysans peuvent échanger leurs coupons d'intrants, élargissant ainsi leurs options commerciales. La plus grande concurrence peut entraîner une meilleure qualité des services des points de vente et réduire la fréquence des files d'attente et de demandes de « pourboires » sur les marchés.

Deuxièmement, l'implication du secteur privé peut aussi encourager les investissements privés sur les marchés d'intrants locaux. Cela nécessite des décisions gouvernementales cohérentes et transparentes afin de construire la confiance requise pour les investissements privés sur les marchés ruraux.

Troisièmement, il y a des opportunités de conception de la participation future du secteur privé sur base d'indicateurs axés sur la performance, tels que l'extension vérifiable de la couverture des points de vente.

Quatrièmement, les subventions peuvent tirer profit des opportunités de stockage dans le secteur privé. Suite à l'exclusion du secteur privé de la vente au détail des engrais, tous les engrais du programme doivent être fournis aux entrepôts du SFFRFM pour être redistribués sur les marchés, et leur congestion provoque des retards.

Cinquièmement, de meilleures méthodes de ciblage peuvent réduire les effets de substitution en ciblant les ménages qui n'ont pas les moyens d'acheter des engrais aux prix du commerce et donc augmenter la demande d'achats dans le commerce.

Sixièmement, le fait de distribuer les coupons plus tôt peut aider les paysans à planifier leurs achats commerciaux et donc contribuer aux ventes commerciales. La distribution anticipée de coupons peut stimuler les ventes d'intrants, puisque ceux qui ne reçoivent pas de coupons, ainsi que ceux qui en reçoivent mais souhaitent acheter des suppléments, connaissent avec certitude la quantité d'intrants subventionnés qui leur est accordée, et donc, la quantité qu'ils devront se procurer dans le commerce.

Enfin, d'autres opportunités pourraient résulter de l'utilisation de coupons électroniques. Ceux-ci pourraient permettre au secteur privé d'investir dans des systèmes électroniques, entraînant un partage des coûts qui bénéficierait à la fois aux parastatales et aux fournisseurs privés.

## Conclusion

La principale conclusion de cette étude est la suivante : la subvention semble avoir été le catalyseur à moyen et à long terme de l'augmentation de la demande d'engrais et de semences améliorées, malgré quelques impacts

négatifs sur le développement du secteur privé sous la forme d'effets de substitution à court terme. Le secteur privé endosse de plus en plus le rôle de fournisseur principal d'engrais destinés au programme et son exclusion du marché du détail des engrais subventionnés n'a pas empêché la croissance de la demande d'engrais du commerce à moyen terme. Sur le marché des semences, l'augmentation de la subvention aux semences depuis 2009-2010 semble étouffer légèrement les ventes commerciales. Toutefois, comme le marché des engrais, à moyen ou à long terme, elle pourrait stimuler la demande de semences améliorées à mesure que les paysans constatent les avantages de l'adoption de ces technologies.

Sur le marché des engrais et sur celui de semences, le nombre d'acteurs du secteur privé augmente, malgré les abandons évidents, surtout sur le marché des engrais. Toutefois, le défi est de transformer cette augmentation de la concurrence en offre d'intrants et de services de qualité à des prix raisonnables pour les petits exploitants dans les zones insuffisamment desservies.

L'extension du rôle du secteur privé a les avantages de réduire le coût du programme, d'améliorer l'efficacité et d'atténuer les problèmes de capacité de stockage sur les marchés parastataux. Toutefois, la participation du secteur privé nécessitera une confiance réciproque entre parties prenantes, des systèmes de transparence et de responsabilité, ainsi que des politiques cohérentes et crédibles.

Le volume de la subvention aux engrais est resté relativement constant et la demande

croissante d'achats du commerce par les petits exploitants devrait également encourager le secteur privé à se positionner stratégiquement en développant ses réseaux dans les régions insuffisamment desservies. Le développement de partenariats durables avec le réseau actuel de distributeurs d'intrants dans les zones rurales permettrait d'obtenir ce résultat. Il y a aussi de la place pour une plus grande participation privée sur le marché de détail des engrais au travers de contrats axés sur la performance pour approvisionner les régions insuffisamment desservies.

Il est également important de surveiller en permanence l'impact du programme de subventions sur les marchés du secteur privé et de surveiller l'intégrité et l'efficacité du secteur privé. L'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des fournisseurs d'intrants est une des conditions possibles pour que les ménages, les régions et les pays puissent plus facilement s'affranchir du programme de subventions. L'efficacité du secteur privé doit aussi être étudiée à la lumière de la structure du marché (les acteurs, leur pouvoir commercial et les contraintes verticales), des comportements sur le marché et des bénéfices qui en découlent en termes d'efficacité et de bien-être des petits exploitants.

## Références

Chirwa, E. W., Matita, M. and Dorward, A. (2011) 'Factors Influencing Access to Agricultural Input Subsidy Coupons in Malawi', FAC Working Paper 027, Brighton, UK: Future Agricultures Consortium.

Dorward, A., Chirwa, E. and Slater, R. (2010) 'Evaluation of the 2008/9 Agricultural Input Subsidy Malawi: Report on Programme Implementation', report presented to the Government of Malawi and DFID, Lilongwe, Malawi: Malawi Government and DFID (Malawi).

GOM (Government of Malawi) (2008) 'The 2008/2009 Farm Inputs Subsidy Programme: Implementation Guidelines', Lilongwe, Malawi: Ministry of Agriculture and Food Security, Government of Malawi.

SOAS (School of Oriental and African Studies), Wadonda Consult, Overseas Development Institute and Michigan State University (2008) 'Evaluation of the 2006/7 Agricultural Input Supply Programme, Malawi', report presented to the Government of Malawi and DFID, Lilongwe, Malawi: Malawi Government and DFID (Malawi).

## Remerciements

Ce Point info a été rédigé par **Ephraim W. Chirwa et Andrew R. Dorward** du **Future Agricultures Consortium**. Les rédacteurs en chef de la série sont **Beatrice Ouma et Paul Cox**. Pour de plus amples informations concernant cette série de Points info consultez : [www.future-agricultures.org](http://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](mailto: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.*



Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du gouvernement britannique.