

# Subventions aux engrais : Enseignements de l'expérience du Malawi pour le Kenya

**D**epuis 2005/06, un programme de subventions des intrants agricoles à grande échelle est en place au Malawi et a (conjointement avec des pluies favorables) permis au pays de passer d'une situation d'insécurité alimentaire chronique à une production de maïs excédentaire. Cette expérience a suscité un grand intérêt pour les subventions aux engrais dans d'autres pays, notamment le Kenya (lui-même en situation de déficit chronique sur le maïs). Nous proposons dans cette note une synthèse des principaux enseignements tirés de l'évaluation du programme de subventions des engrais mis en œuvre au Malawi à ce jour. Certains de ces enseignements sont directement applicables au Kenya. Les contextes agro-écologiques, politiques et commerciaux du Malawi et du Kenya sont toutefois différents, et nous verrons donc également dans quelle mesure ces différences affectent la transférabilité du programme de subventions des engrais.

## Enseignements du programme de subventions aux engrais au Malawi

- On peut à ce jour tirer les enseignements suivants du programme de subventions aux engrais au Malawi :
- Au cours des trois premières saisons, les retombées positives directes des subventions, en termes de hausse de la production et des revenus des producteurs, l'ont emporté sur les coûts du programme, coûts administratifs inclus. (1) Cela ne sera en revanche probablement pas le cas en 2008/09 en raison d'une augmentation des coûts (voir encadré 2).
- Après la première saison, on a également pu observer des retombées positives indirectes substantielles pour les ménages pauvres, prenant la forme d'une baisse des prix du maïs et d'une augmentation des salaires ruraux (2). La plupart des ménages du Malawi, et notamment les plus pauvres d'entre eux, achètent plus de maïs qu'ils n'en vendent et s'appuient lourdement sur le travail journalier comme source de revenus. Lorsqu'un programme de subventions conduit à une baisse des prix, les ménages pauvres en bénéficient par conséquent même s'ils ne sont pas les bénéficiaires directs des coupons de subvention et ne constatent aucune retombée en termes d'amélioration de la production de maïs.
- La politique de commercialisation du maïs exerce une influence majeure sur l'impact des subventions aux engrais sur les pauvres.

## Encadré 1 : Fonctionnement du programme de subventions aux intrants agricoles du Malawi

Le programme de subventions a été introduit en 2005/06 et en est donc à sa quatrième saison en 2008/09. Les subventions ont d'emblée couvert à la fois les engrais et les semences pour le maïs (le programme ayant par la suite été élargi pour inclure certains intrants et cultures supplémentaires). Ce sont toutefois les subventions aux engrais (principalement destinées à la production de maïs, mais également à celle du tabac) qui dominent le programme. Les subventions sont octroyées sous forme de coupons distribués aux ménages éligibles, la distribution étant actuellement prise en charge par le personnel du ministère de l'Agriculture, en collaboration avec les comités de développement villageois. En 2007/08 et 2008/09, l'intention était de distribuer des coupons pour engrais à 1,7 millions de foyers, soit environ la moitié des ménages ruraux du pays. Les distributions de coupons initiales sont généralement complétées par des distributions secondaires. Ces dernières sont des ajustements en fonction des réalités sur le terrain, mais elles peuvent également refléter un certain clientélisme, l'importance relative de ces deux facteurs étant difficile à établir.

En 2005/06, les bénéficiaires devaient déboursier 950 MK (7,8 d'USD) pour « exercer » chaque coupon de subvention sur les engrais de maïs : un coupon couvrait donc environ les deux tiers du prix d'un sac de 50 kg d'engrais « maïs » (23:20 ou urée). Avec la hausse des prix des engrais sur les marchés mondiaux et nationaux et la concurrence politique engagée sur le plan intérieur pour s'attirer les largesses du programme de subventions, la valeur du coupon a augmenté pour représenter plus de 90 % du prix d'un sac d'engrais en 2008/09. Principalement pour cette raison, le coût du programme a fortement augmenté, passant d'environ 7,2 milliards de MK en 2005/06 à plus de 30 milliards (217 millions d'USD) en 2008/09.

Durant toutes ces années, des importateurs privés étaient impliqués dans l'importation d'engrais dans le cadre du programme de subventions. Les ventes d'engrais subventionnés au détail étaient cependant dominées par deux organismes paraétatiques : ADMARC et SFFRFM. Un petit nombre de grandes entreprises d'approvisionnement en intrants ont été autorisées à participer aux ventes au détail d'engrais subventionnés en 2006/07 et 2007/08, années au cours desquelles ils représentaient 25-30 % des ventes d'engrais subventionnés. Cette participation a pris fin en 2008/09. Une grande partie des semences subventionnées a en revanche été vendue par des canaux privés, notamment par des agro-commerçants locaux ; et cela continue en 2008/09.

Source: Dorward et Chirwa 2009

- Au Malawi, pendant la majeure partie de l'année 2006/07, l'interdiction gouvernementale frappant les exportations de maïs a eu un impact négatif sur l'utilisation des engrais, mais a bénéficié aux consommateurs. Cela a ensuite été suivi par des exportations de maïs conduites dans un cadre officiel, qui ont épuisé les stocks nationaux et fini par entraîner des hausses de prix. Les prix intérieurs du maïs représentaient la moitié des niveaux de parité à l'importation en mai-octobre 2006 et le tiers en mai-octobre 2007 ; ils sont redevenus égaux à la parité à l'importation en mai-octobre 2008. Les prix élevés du maïs ont contribué à un ratio coût/bénéfice estimé supérieur à 1 pour 2007/08, restant toutefois préjudiciables aux populations pauvres.
- La distribution des subventions sous forme de coupons a permis à de nombreux ménages pauvres de bénéficier directement du programme ; et beaucoup d'autres pourraient faire de même si les règles de distribution étaient ajustées. En revanche, le montant forfaitaire des subventions sur le prix ou le transport des engrais profite essentiellement aux agriculteurs les plus riches, qui consomment déjà la plupart des engrais. Le coût

budgetaire du programme fait l'objet d'un suivi dans les régions où les coupons sont utilisés. Pour autant, la distribution de bons reste vulnérable face aux risques de manipulation politique (concurrence entre les régions, par exemple) et de clientélisme de la part des responsables locaux. Cela est particulièrement le cas lorsque les critères de ciblage ne sont pas clairement définis. Étant donné les difficultés inhérentes au ciblage, certains au Malawi préconisent une subvention universelle (sous forme de coupons), distribuée à chaque ménage mais de moindre valeur.

- Avant que des décisions soient prises sur les critères de ciblage ou la subvention universelle, les objectifs du programme doivent être clairement définis. Le concept de « filet de sécurité productif » suggère un certain chevauchement entre la nécessité de toucher des ménages pauvres et l'augmentation de la productivité : cela est effectivement le cas au Malawi. Il existe cependant également une certaine tension entre ces deux objectifs : les ménages les plus pauvres ne disposent pas nécessairement de la main d'œuvre ou du capital complémentaire nécessaire pour utiliser les intrants subventionnés de la façon la plus productive. Une proportion modeste de revente des coupons par les ménages les plus pauvres est acceptable, surtout si le marché secondaire ainsi créé est tel que les bons ne sont pas revendus avec une énorme réduction par rapport à la valeur nominale. Des données empiriques suggèrent toutefois que la revente a considérablement augmenté en 2008/09, la forte augmentation de la valeur de chaque coupon ayant fini par inciter un certain nombre de ménages pauvres.
- Le secteur privé était impliqué dans la distribution des engrais subventionnés en 2006/07 et 2007/08, mais pas en 2008/09. S'en sont suivies de longues files d'attente pour se procurer des engrais aux points de vente parapublics, avec un accès rapide réservé à ceux qui avaient les moyens de verser des « pourboires ». Cela contribue à réduire la valeur de la subvention pour les bénéficiaires. La performance du gouvernement et des organismes parapublics s'est en revanche améliorée sur d'autres plans au fil du temps, notamment dans la rapidité des procédures d'appel d'offres, et donc également dans la livraison des engrais dans les zones de production. Le manque de confiance entre le gouvernement/secteur parapublic et le secteur privé est un obstacle important qui doit être surmonté, tant pour renforcer l'efficacité du programme de subventions que pour assurer le développement à long terme du marché des engrais.
- L'introduction du programme de subventions a conduit à une augmentation considérable du budget du ministère de l'Agriculture. La majorité de cette augmentation est cependant consacrée au programme de subventions. Les dépenses consacrées aux biens agricoles publics, pourtant essentielles pour le renforcement à long terme de la productivité, n'ont quasiment pas augmenté et l'emploi du temps du personnel est fortement accaparé par la mise en œuvre du programme de subventions. On ne voit par conséquent aucune stratégie de sortie claire face à la dépendance aux subventions. L'introduction d'un programme de subventions doit être accompagnée d'un débat public sur l'équilibre souhaitable entre les dépenses de subventions à court terme et les investissements visant à atteindre les objectifs de développement à long terme pour le secteur, ainsi que sur les moyens d'accroître la productivité de l'utilisation des engrais.
- Au Malawi, les modalités détaillées du programme de subventions sont devenues le principal sujet du débat politique, avec une surenchère entre les différents partis qui proposera les subventions les plus généreuses. Cela souligne les risques de clientélisme politique inhérents au programme de subventions ; et il semble d'ailleurs que l'opposition envisage de l'utiliser de la même

## Encadré 2: Résultats du programme de subventions du Malawi

Dans cet article, nous nous concentrons sur les deux principaux résultats du programme de subventions du Malawi :

Le ratio coûts-bénéfices indique si les retombées directes de la subvention, en termes de hausse de la production et des revenus pour les producteurs (qu'ils soient pauvres ou non), l'ont emporté sur les coûts du programme. Il faut pour cela que le ratio dépasse 1.

Nous considérons par ailleurs les conséquences de la subvention et des politiques de commercialisation du maïs leur étant associées sur les ménages qui achètent plus de maïs qu'ils n'en vendent. De nombreux bénéficiaires de subventions entrent dans cette catégorie au Malawi, mais c'est toutefois également le cas de nombreux ménages encore plus pauvres, qui s'appuient également beaucoup sur le travail journalier comme source de revenus.

Dans l'évaluation des résultats du programme, il convient de noter que, si les prix élevés du maïs augmentent le ratio coûts-bénéfices direct du programme, ils réduisent en même temps considérablement les bénéfices indirects pour les consommateurs de maïs pauvres. Un résultat idéal sera un ratio coûts-bénéfices supérieur à celui qui est obtenu lorsque les prix du maïs sont faibles (c.-à-d. induit par des gains de productivité, et non pas par des prix du maïs élevés). C'est précisément ce qui s'est passé en 2005/06 et 2006/07.

Année	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Ratio Coûts-Bénéfices (Réponse moyenne)	1.12	1.06	1.54	0.94
Impact sur les consommateurs pauvres	Fortement positif: baisse du prix du maïs, hausse des salaires ruraux		Des prix du maïs élevés sont néfastes pour les ménages pauvres	Inconnu à ce stade

En 2007/08, par contraste, l'association d'une conjoncture défavorable sur les prix internationaux du maïs aux politiques nationales malvenues concernant la commercialisation du maïs a entraîné une hausse des prix du maïs. Les prix élevés augmentent le ratio coûts-bénéfice pour le programme, mais ont des effets désastreux pour de nombreux consommateurs de maïs pauvres au Malawi. Les impacts sociaux du programme 2008/09 ne sont pas encore visibles mais, du fait de la hausse du coût du programme, les coûts directs deviendront probablement supérieurs aux bénéfices, sauf réponse extrêmement élevée des engrais appliqués dans les champs des agriculteurs

Source: Dorward et Chirwa (2009)

manière si elle devait arriver au pouvoir. Cela signifie malheureusement qu'il n'y a eu que très peu de débats politiques de fond sur les possibilités d'amélioration de l'efficacité avec laquelle les subventions sont administrées ou ciblées. Même l'exclusion du secteur privé de la distribution d'engrais en 2008/09 a été adoptée sans que l'opposition n'y trouve à

redire, alors que ce changement était pourtant susceptible d'être impopulaire auprès des agriculteurs. Le manque de contrôle critique exercé sur un programme de subventions de la part d'une opposition active laisse l'inefficacité se développer, et augmente le risque que les coûts du programme finissent par l'emporter sur ses bénéfices.



Nous pouvons identifier les implications suivantes de cette expérience pour le Kenya:

- Tout d'abord, l'inefficacité n'a pas sa place dans l'administration d'un programme de subventions si l'on veut que les bénéfices de production soient supérieurs aux coûts. Cependant, à moins qu'un processus de conception soit engagé et appuyé par une capacité d'analyse, les coûts finiront probablement par gonfler au fil du temps. Le Kenya ne dispose actuellement pas d'une opposition politique forte, même si l'on note que le Parlement a récemment commencé, et doit continuer, à assurer un rôle important de surveillance.
- Deuxièmement, l'existence d'effets indirects sur les prix du maïs et les salaires est essentielle pour que les ménages les plus pauvres bénéficient effectivement d'un programme de subventions. Ce type d'effet ne sera

engendré que si le programme est mis en œuvre à grande échelle.

Pour que le programme ait véritablement un impact en termes de réduction de la pauvreté, il est en outre essentiel que les prix du maïs puissent baisser au fur et à mesure que la production augmente. Ils ne doivent cependant pas non plus baisser de façon excessive, sans quoi l'incitation pour les producteurs à accroître leur recours aux intrants disparaîtrait. Il s'ensuit que les subventions aux engrais doivent être associées à des politiques de commercialisation en sortie visant à maintenir les prix du maïs au sein d'une tranche spécifique, qui sera à la fois rémunératrice pour les producteurs et abordable pour les consommateurs pauvres. Au Malawi, les interventions publiques menées sur les marchés de sortie en 2007/08 ne répondaient pas à ces critères, diminuant de fait l'impact de



la politique de subvention en termes de réduction de la pauvreté.

- Troisièmement, un système fondé sur la distribution de coupons peut permettre d'élargir la portion de l'intervention bénéficiant aux producteurs les plus pauvres, par rapport à une subvention forfaitaire sur le prix des engrais, à condition toutefois que l'exploitation politique de la distribution des coupons puisse être contenue et que la répartition au plan local puisse être faite de manière transparente.

### Malawi et Kenya : des contextes contrastés

L'agriculture vivrière est plus homogène au Malawi qu'au Kenya. Ainsi par exemple, un producteur de maïs excédentaire cultive en moyenne 20 hectares au Kenya, tandis qu'au Malawi, un producteur de maïs excédentaire cultive environ 1 hectare. Le Malawi est

également plus homogène sur le plan agro-écologique. Ceci a au moins deux implications importantes pour la politique de subvention des engrais:

- Sur un plan technique, bien qu'une modeste subvention universelle (à base de coupons) soit sans doute l'option la plus favorable aux pauvres au Malawi, elle serait en revanche d'un intérêt limité dans les zones semi-arides et arides du Kenya, qui composent une grande partie du pays. On voit donc qu'une certaine forme de ciblage géographique doit être prise en considération. Sur le plan politique, si les plus grands producteurs de maïs au Malawi sont dispersés dans les trois provinces du pays, ils sont en revanche, au Kenya, fortement concentrés dans quelques districts de la province de la Vallée du Rift (Nyoro et al. 1999). Historiquement, ces producteurs de la vallée du Rift ont exercé une influence politique considérable qui leur a permis d'obtenir des prix à la production élevés auprès du

NCPB, ce qui a eu pour effet d'augmenter le coût du maïs pour la majorité de la population (y compris les pauvres urbains et ruraux) qui doit s'approvisionner sur les marchés. Au cours de cette dernière année, cependant, les revenus dégagés à partir de ces prix de production élevés se sont trouvés réduits sous l'effet des augmentations encore plus rapides des prix des engrais, rendant la perspective d'une subvention sur les engrais d'autant plus intéressante de leur point de vue.

Une subvention aux engrais pourrait donc être envisagée d'au moins trois façons au Kenya.

- Une subvention, analogue à celle qui est pratiquée au Malawi, pourrait consister à distribuer des coupons auprès d'une large population dans les zones présentant un potentiel de production moyen à fort pour le maïs : elle bénéficierait ainsi à de nombreux ménages ruraux pauvres étant actuellement en situation de déficit sur cette culture, soit directement par une facilitation de l'accès aux intrants, soit indirectement par une baisse des prix induite sur les marchés de maïs locaux.
- Une subvention forfaitaire (couvrant par exemple les coûts de transport intérieur des engrais) permettrait de répondre aux pressions politiques exercées par les producteurs de la province de la Vallée du Rift. Dans la mesure où les marchés privés d'engrais sont compétitifs dans les grandes zones de production de maïs présentant un potentiel moyen à fort, une baisse des prix se répercuterait également sur les producteurs plus modestes, même si le bénéfice retiré d'une telle subvention serait proportionnel à l'intensité d'utilisation des engrais. La portion du prix des engrais couverte par une telle subvention serait clairement plus faible qu'au Malawi et le prix des engrais qui en résulterait pourrait malgré tout rester égal ou supérieur aux niveaux de 2007, ce qui suggère que la participation des ménages les plus pauvres

serait limitée. Ainsi, bien qu'elle se justifie sur les plans d'une amélioration de l'offre alimentaire nationale (productivité) et d'une baisse des prix pour les consommateurs, on peut en revanche douter de la mesure dans laquelle la subvention permettrait une augmentation de l'utilisation totale d'engrais, au lieu de restaurer les niveaux de revenus-pour ceux qui étaient déjà traditionnellement de grands utilisateurs d'engrais dans la production de maïs.

- Un programme administratif de distribution d'engrais subventionnés dans des endroits et auprès des producteurs les mieux connectés serait celui qui bénéficierait le moins aux ménages pauvres, que ce soit en termes d'accès direct ou d'abaissement du prix du maïs. Un tel programme serait en outre le plus coûteux en termes « d'éviction » des réseaux de distribution privés, alors que ceux-ci se sont bien développés au cours des 15 dernières années et sont beaucoup plus robustes qu'au Malawi.

Comme au Malawi, un débat public beaucoup plus critique est indispensable quant à la définition des objectifs poursuivis pour les subventions sur les engrais et aux moyens mis en œuvre pour les atteindre.

#### Sources :

Dorward, A. et E. Chirwa (2009). The Agricultural Input Subsidy Programme 2005 to 2008: Achievements and Challenges. Rapport préliminaire préparé le DFID Malawi sur l'évaluation du MAISP 2008-09, School of Oriental and African Studies, 5 janvier 2009.

Nyoro, J., M. Kiiru et T. Jayne (1999). Evolution of Kenya's Maize Marketing Systems in the Post-Liberalization Era. Atelier de travail de transformation de l'agriculture en Afrique, Nairobi.

#### Endnotes :

(1) Le calcul de ces bénéfices est compliqué par plusieurs facteurs, notamment : la mesure dans laquelle la subvention a suscité une augmentation incrémentale de l'utilisation d'engrais, et non un déplacement des achats sur les marchés; et l'intensité de la réponse de la production à l'utilisation d'engrais supplémentaires. (Ce dernier facteur n'est pas directement mesurable en raison de l'influence non quantifiée d'une pluviométrie variable



## Récolte d'orge.

sur la production). Le ratio coûts/bénéfices était compris entre 0,76 et 1,36 pour le programme 2006/07, selon les hypothèses retenues sur ces variables. Les chiffres présentés dans l'encadré 2 présumant une réponse moyenne de la production à l'utilisation d'engrais supplémentaires.

(2) L'augmentation de la production au cours d'une saison influence les prix du maïs pour la saison suivante. Ainsi, l'augmentation de la production au cours de la saison 2005-06 a influencé les prix du maïs observés sur la saison 2006-07, et ainsi de suite.

## Remerciements

Ce Point Info a été rédigé par **Colin Poulton** 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](http://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 - UKT +44 (0) 1273 915670 E [info@future-agricultures.org](mailto: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.

