



FEED THE FUTURE

Initiative des Etats-Unis contre la faim et pour la sécurité alimentaire dans le monde



PRINCIPES CLES POUR DES PROGRAMMES DE SUBVENTION INTELLIGENTE DES ENGRAIS



EDITION 2020



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN

 **IFDC**
Developing Agriculture from the Ground Up

PRINCIPES CLES POUR DES PROGRAMMES DE SUBVENTION INTELLIGENTE DES ENGRAIS

La plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest mettent en œuvre des programmes de subvention d'engrais depuis de nombreuses années, mais il n'existe aucune preuve crédible indiquant que ces programmes ont entraîné des changements significatifs ou durables menant vers la réalisation de leurs objectifs. Les niveaux d'utilisation d'engrais en Afrique de l'Ouest, estimés à environ 12 kg d'éléments nutritifs par hectare (ha), restent inférieurs à l'objectif de 50 kg/ha à l'horizon 2015 de la Déclaration d'Abuja de 2006. La croissance de la productivité et de la production agricoles a été lente. L'insécurité alimentaire et la pauvreté affectent encore des millions de personnes, en particulier dans les zones rurales. Les programmes nationaux de subvention des engrais sont très différents d'un pays à l'autre. Ils sont surtout coûteux en termes de ressources publiques déjà limitées utilisées pour appliquer des taux élevés de subvention (40-50%), qui correspondent presque à la part des coûts intérieurs dans les coûts totaux d'approvisionnement et de fourniture des engrais aux utilisateurs finaux du marché intérieur (IFDC, 2016).

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) s'est déclarée préoccupée par la faible performance des programmes de subvention des engrais dans la région et, dans son nouveau Programme Régional d'Investissement Agricole pour la Sécurité Alimentaire et la Nutrition (PRIASAN, 2016-2020), a souligné la nécessité d'harmoniser les politiques de subvention des intrants agricoles dans les Etats membres afin d'améliorer leur efficacité. L'un de ses principaux partenaires techniques, le Centre international pour le développement des engrais (IFDC), a répondu à cet appel en mettant en œuvre des activités, dans le cadre de son Programme Ouest Africain pour les Engrais (WAFF en anglais, qui s'est terminé le 31 juillet 2017) financé par l'USAID pour faire une revue critique des programmes actuels de subvention des engrais et faire des recommandations pour leur amélioration.

La revue a donné lieu à l'élaboration de 13 principes clés et de 36 actions associées qui fournissent aux pays de la CEDEAO des lignes directrices consensuelles, éprouvées et validées pour la conception et la mise en œuvre de programmes de subventions "intelligentes" aux engrais. Ce guide sera presque certainement applicable à d'autres intrants agricoles et son utilisation effective devrait entraîner des changements importants dans l'utilisation des engrais, les rendements et la croissance agricole, contribuant ainsi à l'amélioration de la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest.

Chaque principe comprend une ou plusieurs propositions d'actions. Les 13 principes directeurs sont présentés ci-dessous, chacun suivi par des propositions d'actions pour l'appliquer.

PRINCIPES DIRECTEURS

PARTICIPATION INCLUSIVE

Promouvoir le développement et la participation du secteur privé.

1. Impliquer les principales parties prenantes dans la conception des programmes de subvention (partenariat public-privé).
2. Consulter tous les principaux acteurs ou parties prenantes pendant la mise en œuvre pour documenter les défis qui surgissent et leurs solutions potentielles à mesure que le processus évolue.
3. Promouvoir la participation du secteur privé en facilitant leur enregistrement¹ comme entreprise et le renforcement de leurs capacités.

¹ En application de l'Article 1 (définissant les termes 'distributeur' d'engrais et 'agrément') et des Articles 11, 12, 13 et 14 (relatifs à l'exercice des fonctions de fabricant, d'importateur et de distributeur d'engrais).



Vérification des bons d'achats par les distributeurs (Niger).

SPECIALISATION

Les rôles de tous les acteurs participants devraient être définis et attribués sur la base de leur spécialisation et de leurs avantages comparatifs afin d'assurer la complémentarité et d'exploiter les synergies potentielles.

4. Concentrer les interventions du gouvernement sur les rôles régaliens de l'Etat relatifs à la création d'un environnement favorable, en établissant des cadres politiques et réglementaires pertinents et en coordonnant la mise en œuvre du programme.
5. Etablir des cadres de concertation régulière avec les pays limitrophes pour, entre autres, éviter les effets pervers (fuite des engrais subventionnés pour des ventes dans d'autres pays sans subvention ou à taux plus faible) de la mise en œuvre des subventions.
6. Laisser au secteur privé la production, l'importation et la distribution des engrais.

CONCURRENCE LOYALE

Promouvoir la concurrence entre les fournisseurs privés afin de réduire les coûts de livraison des engrais subventionnés et d'augmenter la qualité des services proposés aux agriculteurs.

7. Etablir une procédure de sélection équitable, objective et transparente (appel d'offres).
8. Eliminer les barrières à l'entrée de nouvelles entreprises d'engrais sur le marché.
9. Concevoir un processus de sélection qui favorise le développement des entreprises ouest africaines (locales, nationales, sous régionales).

*Déchargement d'engrais en vrac au port d'Abidjan
(Côte d'Ivoire).*

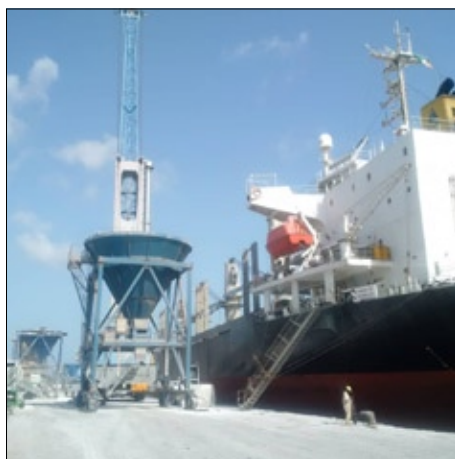


Photo prise par M. Malick Niang (ETG/WAFA)

EFFICIENCE

Utiliser l'efficience économique (réduction des coûts, rentabilité, économies d'échelle, etc.) comme base pour les efforts de promotion des engrais.

10. Privilégier les solutions axées sur le marché qui ne sapent point les incitations et les initiatives de l'investissement privé.
11. Encourager le lien entre le système de distribution des engrais subventionnés avec ceux plus efficaces de distribution des engrais/autres intrants pour les cultures de rente (coton, cacao café, huile de palme, etc.), de telle sorte que (i) les producteurs des cultures de rente reçoivent aussi des engrais/autres intrants pour les cultures vivrières et ne détournent pas ceux prévus pour les cultures de rente et (ii) les bénéficiaires du programme de subvention reçoivent les engrais au moindre coût, permettant de réaliser une plus grande productivité pour toutes les cultures.
12. Établir des contrats pluriannuels liés aux résultats/performances évalués annuellement avec des fournisseurs sélectionnés pour assurer la production, l'importation et la distribution des engrais en temps opportun et à des coûts abordables.

Système de porte-monnaie électronique, projet AgriPME (Togo).



FeedtheFuture.gov

Cette publication sur le Guide régional pour les programmes de subvention des engrais est préparée par le Projet 'Stimuler la croissance par les systèmes régionaux d'intrants agricoles' (EnGRAIS) en Afrique de l'Ouest, successeur du Programme Ouest Africain des Engrais (WAFP) et le Projet Dundël Suuf au Sénégal.



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



CIBLAGE

Améliorer le ciblage en utilisant un mécanisme/approches inclusives impliquant aussi les communautés villageoises, l'administration locale, les organisations des bénéficiaires (dont celles des femmes) et garantissant que les bénéficiaires légitimes (producteurs, zones géographiques et spéculations cibles) sont correctement identifiés et effectivement atteints.

13. Accorder la priorité ou cibler les agriculteurs qui n'utilisent actuellement pas d'engrais mais ont le potentiel d'accroître leur production et leurs revenus s'ils en utilisent, les producteurs les plus vulnérables et les chaînes de valeur des spéculations agricoles à fort potentiel pour contribuer à la croissance ou aux objectifs de sécurité alimentaire. Le programme doit s'appuyer sur un recensement fiable des producteurs agricoles pour assurer et faciliter un ciblage précis.
14. Eviter/minimiser les délocalisations de ventes commerciales (effet d'éviction) par les engrais subventionnés qui faussent les marchés d'engrais. Eviter les zones dotées de circuits de commercialisation des engrais bien établis qui fonctionnent de façon satisfaisante avec le secteur privé.
15. Eviter d'octroyer les subventions dans les zones reconnues pour leur faible taux de réponse des cultures aux engrais.
16. Utiliser les systèmes de coupons, bons et d'autres outils TIC pour atteindre les cibles appropriées, est une option viable, avec la participation du secteur privé.

Des agriculteurs attendent de s'inscrire pour l'achat des engrais subventionnés du programme PFJ dans un magasin de distributeur à Damango (Ghana).



Photo prise par le MoFA (Direction des services de production)

Paiement des contreparties par les bénéficiaires (Niger).



Photo prise par le projet PARSEN

TRANSPARENCE

Assurer la transparence dans l'ensemble du système de ciblage et de distribution.

- 17.** Effectuer le suivi de la distribution des produits subventionnés sur le terrain en impliquant les communautés villageoises, l'administration locale, les organisations des bénéficiaires, etc.; par rapport aux systèmes actuels qui sont principalement manuels, de nombreux programmes innovants utilisant les TIC, si correctement mis en œuvre et adaptés, permettent de mieux suivre et plus facilement la livraison des produits sur le terrain aux producteurs ciblés.

OPPORTUNITE TEMPORELLE

Planifier avec rigueur et mettre en œuvre les programmes suffisamment tôt pour éviter les retards dans la livraison des engrais subventionnés à des coûts abordables, et surtout réduire l'incertitude et l'imprévisibilité liées aux programmes de subvention.

- 18.** Planifier bien à l'avance le programme et toutes ses étapes en fonction du calendrier des cultures et non pas, comme c'est souvent le cas, sur la base de considérations politiques. Les gouvernements devraient également respecter et appliquer les délais, de la conception du programme à sa mise en œuvre. L'adoption rapide du budget national, y compris celui de l'agriculture, est une étape favorable dans ce sens.
- 19.** Publier les informations concernant le programme des subventions, notamment le calendrier, les volumes d'engrais et les taux de subvention par formule et produit, bien avant la campagne agricole. Les dates et les délais de livraison devraient aussi être publiés avant la campagne.
- 20.** Enoncer clairement et annoncer assez tôt les procédures et les règles d'appel d'offres, en particulier l'annonce des détails du programme des subventions bien avant la période des semis.

Exemple de bon d'achat utilisé dans le cadre du programme pilote



PRODUITS APPROPRIES ET DE QUALITE

Les formules et la qualité des engrais subventionnés devraient répondre aux exigences établies respectivement par les recommandations pertinentes de la recherche et la réglementation régionale sur les engrais.

21. S'assurer que (i) les recommandations de fertilisation actualisées par culture et par zone agroécologique existent pour les zones où opère le programme de subvention et (ii) le secteur privé peut produire et fournir ces engrais, avant de lancer les appels d'offre pour les engrais subventionnés. L'appui au développement des cartes de fertilité des sols² et ensuite à celles des recommandations de fertilisation³ peut aider à déterminer ces formulations.
22. Mettre en place les conditions propices à l'adoption et à l'application de la réglementation de la CEDEAO afin que les engrais subventionnés répondent aux spécifications de qualité (types, formules, poids, étiquetage, etc.).
23. Encourager une nutrition équilibrée comprenant les micronutriments dans les produits fertilisants importés et/ou mélangés ciblés par les programmes de subvention.

INCITATIONS APPROPRIEES

Favoriser les mesures commerciales qui ne sapent pas les incitations aux investissements du secteur privé. Par exemple, les retards de paiement aux fournisseurs affectent i) les investissements du secteur privé dans les marchés ii) la participation des agriculteurs dans les marchés d'engrais et donc iii) les superficies plantées et les rendements.

24. Considérer les options, y compris les fonds de garantie, pour éviter les retards de paiement aux importateurs/distributeurs des portions subventionnées des prix des engrais.
25. Créer un compte "séquestre" où les fonds (dépôt fiduciaire) seront mis de côté avant la campagne pour être utilisés strictement pour payer les importateurs et les distributeurs en temps opportun. Ces fonds seront protégés contre tout retrait pour un usage autre que celui auquel ils sont destinés.
26. Utiliser des programmes informatiques qui permettent de mieux suivre les engrais alloués afin de s'assurer qu'il atteignent les bénéficiaires visés, et facilitent la vérification en temps réel, le rapprochement et la déclaration des ventes par les distributeurs afin que les paiements aux fournisseurs puissent être effectués dans les délais.

² cf. initiatives en cours dans certains pays de la région avec AGRA, OCP, etc.

³ Par exemple, la carte des recommandations de fertilisation en Afrique de l'Ouest ou FeRWAM (IFDC WAFP).

INTRANTS COMPLEMENTAIRES

Concevoir une stratégie claire de sortie pour limiter la durée des interventions publiques dans le domaine des subventions aux engrais.

27. Associer les engrais à d'autres intrants complémentaires appropriés (semences, équipement, irrigation, gestion intégrée de la fertilité des sols [GIFS], etc.) dans un paquet à promouvoir avec des informations et des formations appropriées.



Chargement d'engrais depuis un magasin de distributeur (Burkina Faso).

STRATEGIE DE SORTIE

Concevoir une stratégie claire de sortie pour limiter la durée des interventions publiques dans le domaine des subventions aux engrais.

28. Insérer dans le programme une stratégie claire de sortie liée à l'atteinte d'objectifs précis pour le faire passer progressivement des bénéficiaires (producteurs, zones et spéculations) actuels à d'autres en besoin réel de soutien, et ce jusqu'à son élimination finale, étant donné que les fonds publics sont limités et couvrent des besoins concurrents.

DURABILITE

Pour mettre l'accent sur la durabilité des gains dans l'utilisation des intrants et les rendements des cultures comme objectif lors de la conception des programmes de subvention, lier le programme à d'autres investissements publics visant à soutenir les bénéficiaires actuels et les fournisseurs de produits fertilisants.

29. Lier les programmes de subvention aux investissements publics qui :
 - ▶ Assurent l'accès à d'autres facteurs d'amélioration des rendements et aux services de recherche et d'appui-conseil qui maximisent l'efficacité et la rentabilité de l'utilisation des engrais ;
 - ▶ Encouragent des systèmes d'épargne et éliminent les obstacles à l'accès au financement / aux prêts pour les distributeurs d'intrants ; et
 - ▶ Améliorent les infrastructures physiques (irrigation, transport, stockage, transformation, commercialisation) qui augmentent la rentabilité de la distribution et de l'utilisation des engrais et ajoutent de la valeur aux produits agricoles.
30. Financer le programme avec des ressources nationales pour améliorer l'efficacité et encourager l'élimination progressive des programmes de subvention inutiles.
31. Promouvoir une participation accrue du secteur privé dans les programmes de subvention pour renforcer et pérenniser les systèmes d'approvisionnement et de livraison des intrants.
32. Assurer que les gouvernements exercent la surveillance réglementaire et le contrôle de la qualité des engrais.
33. Encourager le développement ou le renforcement du marché régional (CEDEAO) à la fois pour les produits et pour les intrants.

RESPONSABILITE

Les impacts de l'utilisation des ressources publiques dans les programmes de subvention devraient être objectivement et rigoureusement étudiés et établis.

34. Etablir des bases de données sur les agriculteurs/cultures qui seront mises à jour régulièrement, à partir d'un recensement de la population agricole et du système d'enquêtes régulières.
35. Suivre la mise en œuvre des programmes pour avoir des données fiables et accessibles sur des variables renseignant les indicateurs de résultats.
36. Procéder à l'évaluation du programme dans son ensemble après chaque campagne en vue de recueillir les enseignements pouvant permettre d'y apporter des améliorations ; éventuellement mettre en place un comité indépendant mixte (public, privé, société civile) en charge de l'évaluation d'impact. Ce comité évaluera les performances / impacts par rapport à des critères mesurables (productivité, adoption, participation du secteur privé, efficacité, etc.). L'analyse S/E ou coût-bénéfice fera ressortir les coûts réels de la subvention afin de dissuader les tentatives de surfacturation des achats, des transports, etc. Ces efforts peuvent contribuer à encourager la participation du secteur privé, particulièrement si les fonds publics sont limités ou restreints.

CONTACT

Pour de plus amples informations, veuillez contacter :

M. Alain Sy TRAORE

Directeur de l'Agriculture et du Développement rural
Commission de la CEDEAO

E-mail: atraore@ecowas.int