



Section thématique C

Amélioration de l'accès aux engrais, aux semences améliorées, aux pesticides et aux intrants vétérinaires

Il est essentiel de faciliter l'accès des agriculteurs à des intrants tels que les engrais chimiques, les semences améliorées, les pesticides et les produits vétérinaires pour stimuler la productivité agricole en Afrique de l'Ouest et inverser la tendance d'épuisement des sols et de dégradation des ressources naturelles. La croissance de la productivité, qui réduit les coûts unitaires de production, est également un facteur essentiel en vue d'améliorer l'accès aux denrées alimentaires de la masse des consommateurs qui consacrent une grande part de leurs revenus à l'alimentation (voir Chapitre 6). Toutefois, l'accès à ces intrants est entravé par des problèmes structurels des marchés d'intrants agricoles en Afrique de l'Ouest.

Problèmes structurels sur les marchés d'intrants et leurs conséquences en Afrique de l'Ouest

Ces intrants partagent plusieurs caractéristiques qui rendent peu probable la constitution spontanée de marchés compétitifs fournissant de manière fiable des engrais de grande qualité, des semences améliorées et des intrants vétérinaires aux producteurs agricoles en l'absence d'un appui des pouvoirs publics :

- » La demande de ces intrants dépend du prix attendu de la production, qui est souvent incertain, instable et qui peut être faible du fait de mauvaises infrastructures de commercialisation et des effets des politiques gouvernementales.
- » La qualité de ces intrants ne peut être déterminée par une simple inspection visuelle. Elle se révèle uniquement après usage et, même dans ce cas, il est souvent difficile de juger de leur efficacité à cause des effets de nombreux autres facteurs intermédiaires (par exemple, la disponibilité de l'eau et les organismes nuisibles) qui affectent les performances des intrants. Cette incertitude sur la qualité encourage les fournisseurs peu scrupuleux à frelater les produits, par exemple en ajoutant du sable aux engrais. En l'absence de mécanismes efficaces de contrôle de la qualité, à l'instar de normes et standards effectifs et de garanties fiables de la part des fournisseurs, de tels comportements pourraient créer une situation dans laquelle les entrants de mauvaise qualité dament le pion aux produits de qualité en raison des prix bas des produits de mauvaise qualité et de la difficulté pour les agriculteurs de distinguer les deux à l'avance.
- » Pour être bien utilisés, ces produits exigent un complément d'informations techniques. Il s'agit, par exemple, des instructions sur les périodes et les taux d'application des engrais et des pesticides, ainsi que du choix de la meilleure combinaison de nutriments pour fertiliser les cultures et les sols d'un agriculteur donné. Ne pas fournir ces conseils techniques peut gravement nuire à l'efficacité de ces intrants. En ce qui concerne les pesticides et les produits vétérinaires, cela peut même présenter un important risque sanitaire pour les producteurs, leurs familles, leurs animaux et les consommateurs. Le fort taux d'analphabétisme dans les zones rurales de nombreux pays de la CEDEAO tire vers le haut le coût de l'offre de ces conseils techniques, car elle devra davantage s'appuyer sur la communication orale que sur des supports écrits.
- » La rentabilité économique de l'utilisation de ces intrants, notamment les engrais et les semences, est incertaine en milieu non irrigué, où la pluviométrie est imprévisible. En l'absence d'outils de gestion des risques tels que l'assurance-intempéries, les paysans réfractaires au risque

auront tendance à sous-utiliser ces intrants et pourraient en différer l'achat jusqu'à ce qu'ils soient sûrs que la saison des pluies est bien installée. Ce retard dans leurs achats déplace la totalité du risque lié à la tenue des stocks vers les fournisseurs d'intrants. Ce risque les incite à réduire leurs stocks, ce qui peut créer des pénuries si les conditions de production se révèlent bonnes.¹⁵⁴

» Les dépenses nécessaires pour ces intrants peuvent être considérables au regard des revenus nets des agriculteurs et la rentabilité ne s'obtient en général qu'après plusieurs mois, une fois récoltes effectuées ou l'animal vendu. Ainsi, même si l'utilisation des intrants est rentable, en l'absence d'un marché du crédit fonctionnel les contraintes de trésorerie empêchent fréquemment les agriculteurs d'en acheter. Par le passé, les systèmes de commercialisation à circuit unique pour les cultures de rente telles que le coton donnaient accès aux intrants. Ceux-ci étaient fournis au moment du semis par une agence de commercialisation monopsonistique et le crédit recouvert à la récolte en en déduisant le montant de la somme finale à verser pour les cultures. Suite aux programmes de réforme du marché, beaucoup de ces systèmes à circuit unique ont été libéralisés, ce qui a rendu ces mécanismes de recouvrement de crédit moins applicables et, par conséquent, réduit l'accès des paysans à ces intrants. Ainsi, la création de marchés d'intrants fonctionnels doit se faire de concert avec le renforcement des systèmes financiers ruraux améliorés.

» Les engrais sont sujets à d'importantes économies d'échelle, tant pour leur fabrication que pour leur achat. Par exemple, le volume minimal d'efficacité pour une usine de production d'urée est d'environ 500 000 tonnes par an et l'importation par voie maritime de volumes inférieurs à 25 000 tonnes de produits (environ 10 000 tonnes de nutriments) peut faire grimper les prix d'environ 30 % (Morris et al.,

2007a ; Gregory et Bumb, 2006). Pourtant, seul le Nigeria a un niveau de consommation d'urée qui se rapprocherait des économies d'échelle réalisables dans la fabrication et quatre des dix pays de la CEDEAO pour lesquels des données FAOSTAT sont disponibles ont des niveaux de consommation inférieurs au volume minimal d'efficacité à l'importation.¹⁵⁵ Compte tenu des économies d'échelle et de l'intensité de capital qu'implique la fabrication des engrais, les barrières à l'entrée dans les secteurs de la fabrication et de l'importation d'engrais sont considérables. Ces barrières, dans le cas de marchés nationaux de petite taille, conduisent souvent à des oligopoles ou à des monopoles dans la fabrication et l'importation, ce qui tire davantage les prix vers le haut.

» Les engrais sont volumineux, ce qui ajoute une importante composante de coût de transport au prix que les agriculteurs paient pour les engrais, surtout lorsque les routes sont mauvaises. En Afrique de l'Ouest, ces coûts de transport sont accentués par des frais de port élevés (presque tous les engrais utilisés dans la région sont importés) et le manque de concurrence dans la fixation des frais de camionnage dans de nombreux pays (Bumb et al., 2011). Ces coûts de transport élevés génèrent aussi des prix à la production faible pour les produits agricoles, ce qui décourage encore plus l'utilisation des engrais et d'autres intrants améliorés.

» La fragmentation de la région en un grand nombre de petits marchés nationaux, dont chacun a sa propre réglementation et ses propres spécifications de produits, constitue une énorme contrainte structurelle. Par exemple, bien que les conditions de production du coton soient similaires au Bénin, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire, au Mali et au Togo, les sociétés nationales de coton de chacun de ces pays édictent leurs propres formules pour l'engrais NPK. Réduire cette différenciation artificielle des produits permettrait d'effectuer des achats groupés

¹⁵⁴ Ce qu'implique ce phénomène, entre autres, c'est que les outils de gestion des risques tels que l'assurance-intempéries doivent cibler aussi bien les fournisseurs d'intrants que les agriculteurs.

¹⁵⁵ Il est probable que plusieurs des cinq pays pour lesquels les données ne sont pas disponibles (Bénin, Cap Vert, Guinée-Bissau, Liberia et Sierra Leone) se situent également en dessous du niveau minimal d'efficacité à l'importation.

en grande quantité pour ces pays et pourrait permettre d'économiser jusqu'à 40 \$EU/tonne, soit environ 8 % du prix à l'exploitation des engrais au Mali (Bumb, et al., 2011). De la même façon, la différence de normes d'accès à la profession de négociant en intrants agricoles entre les pays décourage la création de réseaux régionaux efficaces de ces négociants.

- » Les très longues procédures de certification (particulièrement importante pour les semences améliorées, les pesticides et les intrants vétérinaires) augmentent les coûts, surtout quand chaque pays possède ses propres normes. La diversité des normes nationales de produits découragent l'investissement privé dans la fourniture de ces intrants, car les fournisseurs qui s'installent sur le marché doivent essayer d'amortir les coûts liés à chaque processus de certification national sur un très petit volume de marché et peuvent subir des restrictions juridiques à l'exportation de produits vers les pays voisins. Ces obstacles limitent encore plus la concurrence, favorisant ainsi l'émergence d'oligopoles ou de monopoles, qui peuvent pousser davantage à la hausse les prix aux producteurs.
- » Un problème particulièrement épineux concerne les organismes génétiquement modifiés (OGM), qui sont autorisés dans quelques pays (par ex., le Burkina Faso a approuvé le coton BT) et pas dans d'autres. Les différences de règles nationales sur les OGM empêcheront l'émergence d'un marché régional de ces semences dans un avenir proche. Néanmoins, il est probable qu'un commerce transfrontalier informel se développera, qui rendrait plus difficile toute réglementation cohérente de ces semences.

Ces problèmes structurels des marchés d'intrants en Afrique de l'Ouest ont pour effet la très faible utilisation d'intrants améliorés. Tel qu'expliqué en détail au chapitre 3, l'utilisation moyenne d'engrais dans la zone CEDEAO se situe parmi les plus faibles au monde, à moins de 7 kg/ha de terre arable, et très en dessous des niveaux enregistrés en Afrique de l'Est et australe (38). Le secteur privé a été très lent à combler le vide créé par le retrait de l'état du marché de la fourniture d'intrants, pour

des raisons structurelles dont bon nombre ont été explicitées plus haut.

Réponse politique : subventions aux intrants

Depuis les années 1990, les Etats ouest-africains et leurs partenaires au développement, dont les ONG, ont adopté plusieurs mesures destinées à renforcer l'accès des agriculteurs aux intrants améliorés. En juin 2006, les ministres de l'Agriculture de l'Union africaine, réunis à Abuja pour le Sommet sur les engrais en Afrique, ont publié la Déclaration d'Abuja sur les engrais en faveur de la révolution verte africaine (African Union, 2006). Ladite Déclaration fixait l'objectif très ambitieux de porter l'utilisation d'engrais en Afrique subsaharienne de 8 kg/ha en moyenne à 50 kg/ha avant 2015. Dans ses dispositions, la Déclaration appelait les Etats-membres de l'Union africaine à :

- » prendre des mesures pour réduire le coût des engrais, comme l'harmonisation des réglementations pour permettre sa circulation hors douanes et hors taxes entre les régions ;
- » immédiatement mettre en place des programmes de subventions aux engrais au moyen de bons, notamment au profit des agriculteurs pauvres ;
- » promouvoir le développement des capacités de production locale d'engrais ;
- » accélérer l'investissement dans les infrastructures commerciales, le transport, les programmes de renforcement des organisations de producteurs en vue d'améliorer la commercialisation de la production et d'inciter les producteurs à utiliser les engrais.

La Déclaration a également appelé la Banque africaine de développement (BAD) à mettre en place un Mécanisme africain de financement du développement des engrais pour assurer le financement des mesures adoptées par le Sommet. La BAD a créé ce fonds en 2007. Outre les activités ci-dessus, le fonds est destiné à financer l'appui technique pour aider les Etats membres à améliorer leurs politiques en matière d'engrais et leurs

mécanismes d'achat et de distribution, mais aussi à fournir des garanties de crédit aux importateurs et aux distributeurs d'engrais.¹⁵⁶

En Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, l'UEMOA, les Etats-membres et leurs partenaires de développement ont pris plusieurs mesures ces dernières années pour améliorer l'accès des agriculteurs aux intrants. Ces mesures vont des subventions à l'appui au secteur privé pour le développement de systèmes de production et de commercialisation d'intrants.¹⁵⁷

Malheureusement, les interventions (notamment les programmes de subvention antérieurs à la mise en place des systèmes de coupons) étaient souvent imprévisibles et désordonnées, donnant lieu à l'incertitude et, souvent, à des pertes financières pour les négociants du secteur privé, ayant investi dans des stocks d'intrants pour se retrouver ensuite en concurrence avec des programmes de distribution d'intrants subventionnés. Pour cette raison, le secteur privé hésitait à investir dans la distribution d'intrants. Cette réticence, souvent interprétée par les décideurs comme la preuve de l'incapacité du secteur privé à fournir des intrants avec efficacité, a justifié la poursuite de l'intervention publique. Ainsi est née une dynamique négative dans laquelle la fourniture d'intrants, souvent à prix subventionnés, incombaît de plus en plus au secteur public, imposant une charge budgétaire croissante à l'état.

Wanzala-Mlobela, et al. (2011) et Druilhe et Barreiro-Hurlé (2012) livrent des analyses détaillées des expériences de subvention aux engrais en Afrique, dont cinq pays d'Afrique de l'Ouest (Burkina Faso, Ghana, Mali, Nigeria et Sénégal). Même si le Nigeria a réactivé son programme national de subvention aux engrais en 1999, la majorité des pays ouest-africains ne l'ont fait qu'en 2008 à la suite de la hausse vertigineuse des cours mondiaux des denrées alimentaires, en le doublant souvent d'une subvention aux semences. Dans l'ensemble,

les résultats sont mitigés. Les programmes étaient marqués par les principales faiblesses suivantes :

Absence de ciblage. Contrairement aux programmes de plusieurs pays d'Afrique australe et de l'Est, les programmes de subvention ouest-africains se caractérisent généralement par l'absence de ciblage (ouverts à tout agriculteur, quelle que soit la variété cultivée) et font souvent intervenir l'état plutôt que le secteur privé pour l'achat d'intrants. Evoquant la décision du Nigeria d'abandonner son programme public non ciblé de subvention aux engrais en 2011 au profit d'un système de coupons impliquant les distributeurs privés, le ministre fédéral de l'Agriculture a indiqué que l'ancien programme était miné par la corruption au point que seuls 11 % de l'engrais subventionné parvenait aux « vrais agriculteurs », le reste finissant entre les mains d'« agriculteurs politiques » (Sharpedge-news.com, 2011).

L'absence de ciblage de l'engrais subventionné s'est traduit parfois par le remplacement des ventes commerciales par les produits subventionnés. Par exemple, selon les estimations d'une étude de l'IFPRI, chaque tonne d'engrais subventionné distribuée au Nigeria au cours de la période 2003-2010 a remplacé entre 0,19 et 0,35 tonne de vente d'engrais commercial (Takehima et al., 2012). Ce remplacement a eu deux effets. D'abord, il a découragé le secteur privé à investir dans la distribution d'engrais. Ensuite, il signifie que les petits agriculteurs, qui utilisaient très peu l'engrais subventionné et dont l'accroissement progressif de la production devait être plus important que celui des grands agriculteurs qui en utilisaient déjà d'importantes quantités, recevaient moins d'engrais subventionné. L'absence de ciblage a eu, de ce fait, des effets néfastes à fois sur l'efficacité et sur l'équité. Le ROPPA a également exprimé sa préoccupation quant aux subventions non ciblées des intrants, lancées par beaucoup de pays ouest-africains à partir de 2008, qui ont essentiellement profité aux grands producteurs (ROPPA, 2012b).

Implication du gouvernement dans les achats. Les autres problèmes majeurs comprennent la complexité et la non-transparence des procédures d'appels d'offres publiques, le manque de viabilité

¹⁵⁶ Voir <http://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-fertilizer-financing-mechanism/abuja-declaration/>

¹⁵⁷ Entre autres exemples, les projets Marché régional des intrants (MIR) et MIR Plus, conjointement mis en œuvre par le Centre international de développement des engrais (IFDC) et la CEDEAO, dont le but est créer des réseaux de distributeurs privés d'intrants agricoles (http://www.ifdc.org/Projects/Current/MIR_Plus) et la West Africa Seed Alliance (http://idea.usaid.gov/sites/default/files/West_Africa_Seed_Alliance.pdf), financée par l'USAID, qui promeut le développement d'une industrie commerciale des semences.

financière et la recherche fréquente de rente. Les systèmes d'appels d'offres publiques pour les importations d'engrais ont été parfois viciés par le manque de concurrence et de corruption, menant ainsi à des prix plus élevés. De plus, les retards de paiement des importateurs et des distributeurs ont eu pour conséquences la livraison tardive d'engrais aux agriculteurs et la réduction de son efficacité (Wanzala-Mlobela, et al., 2011). Dans les pays où les privés négocient directement avec les exportateurs, les prix ont été généralement plus bas, en

particulier lorsque les sociétés arrivent à négocier des réductions sur le volume et que le secteur de l'importation/vente en gros de l'engrais est compétitif. Le Kenya, qui a su libéraliser et étendre le marché de l'engrais, s'est illustré par une forte baisse du coût du produit (World Bank, 2013b).

Négligence de la qualité de l'engrais. En privilégiant très fortement la baisse des prix de vente des engrais aux producteurs, les programmes en ont parfois négligé la qualité de l'engrais et suscité, de

Encadré C.1 Recommandations pour renforcer l'efficacité des programmes de subvention aux engrais en Afrique

1. Les gouvernements doivent se retirer de l'importation et de la distribution d'engrais et associer le secteur privé au programme de subvention afin de mettre en place un système d'importation et de distribution unique au lieu de deux circuits parallèles concurrents.
2. Remplacer le système d'appel d'offres actuel par des contrats de performance pluriannuels avec le secteur privé afin de garantir le respect des délais d'importation et de distribution de l'engrais.
3. Lever les restrictions à la participation du secteur privé aux programmes de subvention afin de stimuler la concurrence et de limiter les coûts de distribution du produit aux agriculteurs.
4. Inclure, dans les programmes de subvention, un mécanisme de ciblage (coupons d'intrants) afin d'atténuer le remplacement des ventes commerciales par des produits subventionnés et d'orienter les ressources publiques limitées vers les agriculteurs qui n'ont jamais utilisé d'engrais auparavant.
5. Adopter des mesures aptes à éliminer les goulets d'étranglement nés des lenteurs du règlement par l'état de la partie subventionnée du prix.
6. Introduire un facteur de pérennisation des programmes par le retrait progressif des subventions aux bénéficiaires actuels, la promotion de l'épargne, la levée des barrières à l'accès au crédit et l'appui aux distributeurs d'intrants à travers la formation, l'agrément et un meilleur accès au financement.
7. Incorporer des investissements complémentaires au programme de subvention afin de favoriser l'accès à d'autres intrants permettant d'améliorer les rendements et à des services consultatifs pour optimiser l'efficacité et la rentabilité de l'utilisation d'engrais.
8. Résoudre les problèmes structurels qui font flamber le coût de l'engrais et baisser la rentabilité de son utilisation (par exemple, en finançant la recherche de cultivars plus réactifs à l'engrais).

Source: Adapté de Wanzala-Mlobela et al., 2011.

ce fait, le mécontentement des agriculteurs quant à la qualité de l'intrant subventionné.

S'appuyant sur leur étude des programmes de subvention aux engrais en Afrique, Wanzala-Mlobela et al. ont proposé un ensemble de bonnes pratiques susceptibles de pallier ces problèmes (Encadré C.1). Ces bonnes pratiques préconisent l'abandon du type de subventions non ciblées très répandu parmi certains des Etats-membres de la CEDEAO et l'adoption de systèmes de coupons ciblés. En général, les subventions doivent être « intelligentes », c'est-à-dire ciblées, plafonnées et limitées dans le temps, pour créer et non pas fausser les marchés. Mais, même les systèmes de coupons exigent une conception et une mise en œuvre prudentes pour être efficaces. Le système a connu maintes difficultés, comme la distribution tardive de l'engrais, le remboursement des coupons par les agents de distribution, les coupons contrefaits, l'échange de coupons contre de l'argent par certains bénéficiaires et l'inflation des prix (lorsque la demande est supérieure à l'offre).

Les bonnes pratiques présentées dans l'Encadré C.1 concernent les programmes nationaux de subventions aux engrais. Au niveau régional, il est également important d'harmoniser les taux de subvention afin d'éviter les flux d'intrants fortement subventionnés vers des pays voisins à taux plus faibles.

Réponse politique : création d'un marché régional des intrants agricoles

Si elles aident à régler le problème immédiat du coût élevé des intrants, les subventions ne remédient pas aux causes structurelles profondes de la cherté des intrants en Afrique de l'Ouest, notamment la fragmentation de la région en petits marchés nationaux.

Des organisations régionales, comme le CILSS, l'UEMOA et la CEDEAO, ont toutes reconnu les avantages potentiels de la création d'un marché régional des intrants performant et pris des mesures

pour le promouvoir. Par exemple, le CILSS a mis en place, depuis les années 1990, un système de normes régionales communes pour l'homologation des pesticides dans les Etats-membres. La CEDEAO a étendu ce système à l'ensemble de ses membres en 2008. De même, la Commission de l'Agriculture de la CEDEAO, s'inspirant du travail antérieur de l'UEMOA, a édicté en 2008 les règles régissant l'enregistrement, la certification et la commercialisation des semences et de matériel végétal au sein de la Communauté. L'approbation de ces règles communautaires par le Conseil des ministres de la CEDEAO et leur publication dans le journal officiel de la Communauté en 2008 devaient être suivies de l'harmonisation des législations nationales. Mais, en 2012, plusieurs Etats-membres ne l'ont pas encore fait et, même dans les pays où la législation était modifiée, les agences nationales chargées d'appliquer les règles n'avaient pas les ressources nécessaires (CORAF/WECARD, 2012). C'est dire qu'il s'agit moins d'un problème de conception de la réglementation harmonisée au niveau régional pour créer un marché régional des intrants que d'un problème de mise en œuvre au niveau national. Pour être efficace et réalisable, toute initiative visant à créer un marché régional des intrants doit s'accompagner d'un financement et d'une structure d'incitation aux niveaux national et local.¹⁵⁸

L'accès aux intrants améliorés est indispensable à la poursuite de la transformation agricole de l'Afrique de l'Ouest. En effet, la réalisation des objectifs de production très ambitieux des PDDAA nationaux et des OMD (voir Chapitre 11) ne se fera pas sans un accès accru à ces intrants. Toutefois, d'énormes problèmes structurels pèsent sur le marché des intrants. La politique nationale initiale de subventions doit être améliorée, et des mesures politiques supplémentaires prises afin de créer des marchés régionaux opérationnels favorisant l'accès à ces intrants.

¹⁵⁸ Le maintien des marchés nationaux non intégrés crée des rentes dues aux différences de prix transfrontalières supérieures aux frais de transport. Cette situation encourage ceux qui peuvent s'approprier ces rentes (tels que les agents en poste aux frontières) à résister à la mise en œuvre des mesures visant à créer un marché plus intégré.