

Projet de Recherche sur les Politiques de Sécurité Alimentaire au Mali

LA SUBVENTION DES ENGRAIS AU MALI : ORIGINES, CONTEXTE ET EVOLUTION

Par

Yénizé Koné, Véronique Thériault, Alpha Kergna, et Melinda Smale



Articles de recherche sur la politique de sécurité alimentaire

Cette série d'articles est conçue pour diffuser en temps opportun les résultats d'analyses stratégiques et de recherche générés par le laboratoire d'innovation sur la sécurité alimentaire (FSP) à travers l'initiative Feed the Future financée par l'USAID et ses associés. Le projet du FSP est géré par le Food Security Group (FSG) du Département de l'agriculture, de l'alimentation et de l'économie des ressources (AFRE) de l'Université d'État du Michigan (MSU), et mis en œuvre en partenariat avec l'Institut international de recherche sur les politiques agricoles (IFPRI) et l'Université de Pretoria (UP). Ce consortium MSU-IFPRI-UP travaille en collaboration avec les gouvernements, les chercheurs et les acteurs du secteur privé dans les pays d'Afrique et d'Asie cibles de l'initiative Feed The Future afin d'accroître la productivité agricole, améliorer la diversité alimentaire et renforcer la résilience face à des défis comme le changement climatique qui affectent les moyens de subsistance.

Les articles s'adressent aux chercheurs, aux décideurs, aux organismes donateurs, aux éducateurs et aux praticiens du développement international. Les articles sélectionnés seront traduits en français, en portugais ou autres langues.

Des copies de tous les articles de recherche du FSP et des mémoires politiques peuvent être téléchargées gratuitement en format PDF à partir du site Web suivant:

<https://www.canr.msu.edu/fsp/publications/>

Des copies de tous les articles et mémoires du FSP sont également soumises à la Maison d'échange de l'expérience de développement de l'USAID (DEC) à: <http://dec.usaid.gov/>

AUTEURS

Yenzie Koné (koneyeni@msu.edu), Coordinateur du Projet de Recherche sur les Politiques de Sécurité Alimentaire au Mali (PRePoSAM), Department of Agriculture, Food and Resource Economics, Michigan State University, East Lansing, MI, USA.

Veronique Theriault (theria13@anr.msu.edu), Assistant Professor of international development, Department of Agriculture, Food and Resource Economics, Michigan State University, East Lansing, MI, USA.

Alpha Oumar Kergna (akergna@yahoo.fr), Chercheur à l'Économie des Filières (ECOFIL) à l'Institut d'Économie Rurale (IER), Bamako, Mali.

Melinda Smale (msmale@msu.edu), Professor of international development, Department of Agriculture, Food and Resource Economics, Michigan State University, East Lansing, MI, USA.

INSTITUTIONS

Michigan State University (MSU). Etablie au Michigan, MSU est la plus vieille des universités agricoles « US Land Grant » aux Etats-Unis, avec une longue histoire de recherche en politique agricole et alimentaire en Afrique, Asie et Amérique latine.

Institut d'Économie Rurale (IER). Créé le 29 novembre 1960, l'IER est le principal institut de recherche agricole au Mali avec près de 800 agents dont 250 chercheurs de différentes disciplines. Il comprend 6 centres régionaux de recherche agronomique, 9 stations et 13 sous-stations. Le portefeuille scientifique comprend 17 programmes de recherches et 4 laboratoires.

Remerciements

Les auteurs remercient tous ceux qui ont participé à la production de ce document. En particulier, nous remercions sincèrement le Ministre N'Fagnanama Koné, ancien ministre de l'agriculture du Mali, pour sa disponibilité et sa contribution inestimable lors des entretiens et interviews sur le terrain.

L'USAID/ Mali a financé ce travail dans le cadre du contrat numéro AID-688- A-16-00001 de la coopération avec le laboratoire d'innovation de sécurité alimentaire. Les auteurs endossent entièrement les responsabilités de toute erreur factuelle ou d'interprétation.

Ces travaux de recherche ont été réalisés grâce au soutien généreux du peuple américain à travers l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) dans le cadre de l'initiative intitulée « Feed the Future ». Les auteurs assument totalement la responsabilité du contenu de cette étude qui ne reflète point les opinions de l'USAID ni du Gouvernement américain.

Copyright © 2019, Michigan State University. Tous droits réservés. Ce document peut être reproduit pour utilisation à des fins personnelles ou dans le cadre d'activités à but non lucratif sans la permission de MSU mais ce dernier doit être mentionné.

**Publié par le Département d'économie agricole, alimentaire et des ressources naturelles,
Michigan State University, Justin S. Morrill Hall of Agriculture, 446 West Circle Dr., Room 202,
East Lansing, Michigan 48824**

Résumé

Le présent travail de recherche a pour but de retracer les principaux repères historiques en matière de subvention agricoles, dont les engrais, au Mali. Il fait l'état des lieux des grandes dates historiques qui ont influencé l'usage des subventions d'engrais, pour capitaliser les enseignements et les leçons tirées des expériences passées permettant d'améliorer les pratiques actuelles. L'approche méthodologique se base sur une revue de la littérature, une exploitation de données secondaires disponibles et sur des entretiens avec des personnes clés qui ont travaillé sur l'utilisation et la distribution des engrais au Mali.

L'analyse des résultats montre que la subvention des engrais a toujours été une pratique intégrante des stratégies de développement agricole des gouvernements successifs de la République du Mali de 1960 à 2019. Quel que soit le système économique (socialiste ou libéral) adopté et les vicissitudes de l'histoire, la pratique de la subvention des engrais n'a jamais disparu des stratégies de financement de l'agriculture au Mali.

D'une manière générale, la subvention des engrais s'est d'ailleurs perpétuée au fil du temps, bradant parfois, les contraintes imposées par les bailleurs de fonds. Par ailleurs, elle trouve récemment sa justification dans la nécessité, d'une part, d'encourager l'usage des engrais pour augmenter la production et la productivité agricole en vue d'assurer la sécurité alimentaire et de protéger les agriculteurs contre la volatilité des prix des engrais, des effets néfastes des sécheresses sur les récoltes et les revenus, d'autre part.

Ainsi, durant les premières années de l'indépendance, à la faveur du système économique socialiste en vigueur, de fortes subventions d'engrais, peu contrôlées, étaient allouées à des opérations de développement rural (ODR). La mauvaise gestion de celles-ci a conduit à un endettement insoutenable pour l'État sans un impact réel sur les conditions de vie des populations. C'est pourquoi, dans le cadre des politiques d'ajustements structurels, les subventions d'engrais ont été découragées, voire supprimées pour la plupart des filières agricoles. Mais, à la suite à la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007, elles ont été réhabilitées, puis remises en selle dans le but d'accroître la production et la productivité agricole.

Actuellement, le programme de subvention d'engrais mis en œuvre à travers les systèmes de distribution de cautions techniques en papier et électronique est de plus en plus contrôlé pour assurer la traçabilité et la transparence. Toutefois, le coût de ce programme de subvention des engrais est de plus en plus élevé et l'impact sur les populations bénéficiaires reste mitigé. D'où la nécessité de réconcilier les subventions d'engrais avec les besoins d'investissements durables dans le secteur de l'agriculture, notamment via des investissements publics (ex., recherche et développement, services de vulgarisation et infrastructures d'irrigation).

Sommaire	
Remerciements.....	iii
Résumé.....	iv
Liste des tableaux	vi
Sigles.....	vii
Introduction.....	1
1.1 Le contexte.....	1
1.2 Les objectifs.....	2
2 La méthodologie	2
3 Les repères historiques de la subvention des engrais au Mali	3
3.1 La période du tout État (1960-1980) : une économie fortement subventionnée	5
3.2 La période de l'ajustement structurel (1980-1990): la remise en cause des subventions agricoles	6
3.3 La période de la libéralisation de l'économie (1990-2005): de la limitation à la suppression des subventions agricoles	7
3.4 La période suivant la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale (de 2007 à nos jours): Une relance des politiques de subvention agricole.....	8
4 La caractérisation de la politique des engrais en vigueur.....	9
4.1 Les cultures et intrants cibles.	9
4.2 Le coût du programme de subvention d'engrais.....	9
4.3 La distribution des engrais subventionnés	10
4.3.1 La caution technique en papier.....	11
4.3.2 La distribution électronique (e-voucher) des engrais	11
Conclusions et recommandations.....	15
Références	16

Liste des tableaux

Tableau 1: Evolution des subventions agricoles de 1960 à nos jours	4
Tableau 2: Evolution des quantités (en tonnes), des dépenses (milliards FCFA) et de la part du budget alloué aux subvention engrais (%) de 2008 à 2017.....	10
Tableau 3: Les proportions des superficies (%) spéculations ciblées par exploitation et les doses d'engrais de la caution e-voucher	13
Tableau 4: Évolution des quantités d'engrais distribués entre 2016/2017 et 2018/2019	14

Sigles

APCAM	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali
BCM	Banque Commerciale du Mali
BDM	Banque de Développement du Mali
BM	Banque Mondiale
BNDA	Banque Nationale du Développement Agricole
CCCAM	Caisse Centrale de Crédit Agricole Mutuelle
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CMDT	Compagnie Malienne de Développement des Textiles
CPS/SDR	Cellule de Planification et de Statistique du secteur Développement Rural
DAP	Phosphate d'Ammoniac
DNA	Direction Nationale de l'Agriculture
FDS	Fonds de Soutien
FI	Fonds d'Intrants
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
LOA	Loi d'Orientation Agricole
MA	Ministère de l'Agriculture
MAFAP	Monitoring and Analysis of Food and Agricultural Policies in Africa
MAFDE	Mécanisme Africain de Financement du Développement des Engrais
ODR	Opérations de Développement Rural
OHVN	Office de la haute Vallée du Niger
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ON	Office du Niger
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OSPR	Office de Stabilisation et de Régulation des Prix
PAS	Politique d'Ajustement Structurel
PDA	Politique de Développement Agricole
PASA	Politique d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole
PNISA	Plan National d'Investissement dans le secteur agricole
PPAO	Programme de Productivité Agricole en l'Afrique de l'Ouest
PIB	Produit Intérieur Brut
SCAER	Société de Crédit Agricole et d'Équipement Rural
SCAERS	Service de Crédit Agricole et d'Équipement Rural
SNSA	Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire
WAAPP	West Africa Agriculture Productivity Program.

Introduction

1.1 Le contexte

Le Mali est un pays agro-sylvo-pastoral avec plus de 70% de sa population vivant du secteur primaire. La contribution du secteur agricole au produit intérieur brut est évaluée à près de 34% et représente pour près de 20% des recettes d'exportation (INSTAT 2018). La part de la production végétale est d'environ de 45% contre 39% et 8% pour l'élevage et la pêche respectivement.

L'agriculture est pratiquée majoritairement par de petites exploitations familiales cultivant principalement du mil, du sorgho, du maïs, du riz et du coton. Une grande partie de la production est autoconsommée par les exploitations familiales.

Il existe au Mali, comme dans la plupart des pays de la sous-région, une grande diversité des systèmes de production agricole. La plupart de ces systèmes sont caractérisés par une faible utilisation d'intrants modernes tels que les engrais, exception faite de la zone sud (système de production cotonnier) et de la zone centre (système de production de riz irrigué avec maîtrise totale d'eau).

Dans le cadre de l'intensification du riz et du coton, les exploitations agricoles utilisent de la fumure organique, mais aussi des engrais chimiques. Ces deux cultures à elles seules consomment près de 90% des engrais. A l'échelle du pays, le niveau d'utilisation d'engrais reste très faible, avec une moyenne de 44,2 kg/ha en 2016 (BM 2016), ce qui est bien en-deçà de la cible de 50 kg/ha fixée par les gouvernements africains à travers le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique.

Depuis l'indépendance du Mali, les différentes politiques et stratégies de développement ont mis un accent particulier sur le développement du secteur agricole. Celles-ci ont été déclinées d'abord dans un contexte d'une économie socialiste avec des plans quinquennaux de développement permettant de subventionner l'agriculture, notamment les engrais, à travers des programmes de développement ciblant des produits (ex., arachide, mil, etc.), puis des opérations dites de développement rural (ODR). Ensuite, avec le contexte de libéralisation et de désengagement de l'État des secteurs productifs. Les ODR n'ayant pas été supprimées, notamment la CMDT et l'Office du Niger ont été restructurées avec de nouvelles missions centrées sur des activités cibles. Ainsi, les missions de l'Office du Niger ont été recentrées sur la gestion de l'eau, l'entretien des infrastructures primaires et secondaires, la maîtrise d'ouvrage déléguée, la gestion des terres immatriculées au nom de l'Etat et de conseil rural aux exploitations. En revanche les activités d'usinage du riz, la construction de matériel agricole, les travaux d'aménagement et de réhabilitation ont été supprimées. Quant à la CMDT, ses missions sont centrées sur la gestion du système coton, par contre les activités d'entretien des pistes rurales, de transport du coton et des intrants ont été privatisées (MA 2007). Dans ce contexte de libéralisation et de recentrage du rôle de l'Etat, les subventions agricoles ont été découragées.

Suite à la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007, l'usage des engrais subventionnés au profit des exploitations agricoles est redevenu une pratique intégrante des stratégies de développement agricole du Gouvernement de la République du Mali. Cette stratégie s'insère dans la vision de la Loi d'orientation agricole (MA 2006), qui, en son article 24, précise que : "l'État et les collectivités territoriales accordent, dans le cadre de contrats de conservation et de bonne gestion des ressources naturelles, des subventions et/ou appuis aux exploitations agricoles". Elle trouve également en partie sa justification dans la Politique de développement agricole, concernant la

gestion des crises alimentaires et nutritionnelles, notamment celle de 2007/2008, qui a réhabilité l'intervention de l'État en faveur du secteur agricole. Face à cette crise, le Mali a mis en place des mesures d'urgence pour faciliter l'accès à l'alimentation et des mesures de court et moyen terme pour relancer la production agricole à travers l'approvisionnement et la subvention des intrants et équipements agricoles.

Les subventions des engrais représentent une part de plus en plus accrue des dépenses du secteur agricole. Les montants des subventions d'engrais représentent près de 90% du coût du programme de subvention portant sur les engrais et les semences Theriault, Traoré et al. (2015). Depuis la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008, les ressources budgétaires allouées à la subvention des engrais agricoles ont connu une augmentation sensible passant d'environ 11 à près de 40 milliards de FCFA entre 2008 et 2017 (MA 2007).

La soutenabilité et la pérennité de la politique de subvention des engrais est aujourd'hui un des principaux axes de réflexion des pouvoirs publics. L'ampleur des dépenses liées à ces subventions a été mise en évidence par une mission du Fonds monétaire international conduite au Mali en 2013 et qui avait recommandé au gouvernement malien de préparer une proposition de réforme de la subvention agricole afin de limiter son impact sur le budget de l'État.

Malgré son importance dans le financement de l'agriculture, les subventions d'engrais restent peu documentées au Mali et leurs repères historiques méconnus des principaux acteurs. L'analyse de ces repères permet aux acteurs de disposer d'un référentiel historique sur les pratiques passées en matière de subventions agricoles. Elle permet également de rendre compte des évolutions constatées, ainsi que la clarification du contexte actuel. Le document apporte un éclairage sur les pratiques actuelles à la lumière des expériences passées.

1.2 Les objectifs

Le présent travail de recherche a pour but de revisiter les principaux repères historiques en matière de subvention agricole, et plus particulièrement des engrais, au Mali et ce, afin d'approfondir la réflexion sur leurs origines et de trouver des pistes d'amélioration.

Il a pour objectifs : (1) de retracer les grandes périodes qui ont influencé les subventions agricoles au Mali ; (2) d'identifier les différents programmes de subvention mis en œuvre et (3) de capitaliser les enseignements et leçons des expériences passées afin d'améliorer les pratiques actuelles en matière de subventions des engrais.

Le document est structuré comme suit. La démarche méthodologique est expliquée dans la deuxième section. Les troisième et quatrième sections, relatives aux résultats de l'étude, retracent les grands repères historiques en matière de subvention des engrais au Mali et caractérisent les différentes pratiques de subvention en vigueur. Enfin, la dernière section portant sur les conclusions, met l'accent sur les principaux enseignements tirés ainsi que les implications politiques.

2 La méthodologie

Pour atteindre les objectifs du présent travail, la méthodologie adoptée se base essentiellement sur différentes sources de données et d'informations relatives aux subventions agricoles et des engrais en particulier.

A cet égard, et en première étape, un travail documentaire et de collecte des données secondaires disponibles a été fait. Ils ont concerné des documents de politique de développement agricole du

Mali, des textes législatifs et réglementaires, des articles et rapports sur la subvention des intrants au Mali et dans d'autres pays en occurrence la déclaration du Sommet d'Abuja de 2006 sur les engrais en Afrique. Les données chiffrées proviennent de l'Institut d'économie rurale, de l'Institut national des statistiques, de la Cellule de planification et de statistique du secteur du développement rural, du Ministère des finances (Direction générale du budget (DGB)) et de la Direction nationale de l'agriculture.

Dans une seconde étape, des entrevues informelles et des entretiens semi-structurés ont été effectués auprès des personnes ressources (anciens ministres de l'agriculture, anciens directeurs des services du développement rural, Directeur de l'agriculture, Conseillers techniques à la primature) ayant été des artisans des différentes politiques de subventions agricoles depuis l'indépendance.

En troisième étape, les informations collectées ont été traitées et analysées en faisant la triangulation entre les informations provenant des personnes ressources avec celles issues des documents et des statistiques disponibles.

3 Les repères historiques de la subvention des engrais au Mali

De 1960, date de l'indépendance à nos jours, le Mali a connu deux systèmes économiques, notamment le système socialiste et le système libéral qui peuvent être subdivisées en quatre grandes périodes en fonction des évolutions constatées en matière de subvention des engrais: (1) la période du tout État (1960-1980), d'inspiration socialiste ; (2) la période transitoire vers le libéralisme économique, l'ajustement structurel (1980-1990) ; (3) la période de libéralisation du secteur agricole (1990-2005) et ; (4) la période suivant la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008 (de 2007 à nos jours).

Pour chacune des périodes retenues, les principales mesures de politiques agricoles qui ont influencé l'agriculture et la subvention des intrants agricoles sont présentées dans le tableau 1.

Tableau 1: Evolution des subventions agricoles de 1960 à nos jours

Système économique	Système socialiste	Système libéral		
Période	Du tout État 1960-1980	Transitoire (Ajustement Structurel) 1980-1990	Libéralisation du secteur agricole 1990-2005	Après la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007 à nos jours
Principales mesures ayant influencé la politique agricole et la subvention des intrants	<ul style="list-style-type: none"> - Forte intervention de l'État ; - Planification de l'économie ; - Tentative d'une exploitation de champs collectifs ; - Encadrement de la production basée sur les filières d'exportation ; - Administration du commerce agricole ; - Financement et approvisionnement en intrants ; - Faible participation des agriculteurs et des agents privés à la prise de décision 	<ul style="list-style-type: none"> - Réformes macro-économiques ; - Recentrage du rôle de l'État ; - Retrait de l'État des activités productives, de la commercialisation et de fixation des prix ; - Début de libéralisation des produits céréaliers ; - Début du renforcement du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Libéralisation des marchés agricoles ; - Libéralisation de l'approvisionnement des intrants agricoles et leur privatisation ; - Renforcement du secteur privé 	<ul style="list-style-type: none"> - Déclaration d'Abuja de 2006 sur les engrais pour la réalisation de la révolution verte en Afrique ; - Adoption de la LOA, Août 2006 ; - Adoption de la PDA, Août 2013 ; - Adoption d'une politique de subvention agricole, en 2008 «Initiative riz» suite à la crise alimentaire et nutritionnelle Mondiale de 2007/2008
Programme de subvention	Financement de subvention des intrants et équipements agricoles à travers des mécanismes d'approvisionnement de distribution et de crédit par l'État	Financement de subvention des intrants et équipements agricoles à travers des mécanismes d'approvisionnement de distribution et de crédit par l'État	Programme général sur les intrants de coton à travers un fonds d'Intrants (FI)	- Initiative riz en 2007/2008 ; - Programme de subvention des intrants et équipements agricoles
Objectif du programme de subvention	1960-1970 : Développement de cultures industrielles pour financer l'économie ; 1970-1980 : Mettre en œuvre la stratégie alimentaire pour atteindre l'autosuffisance alimentaire	Mettre en œuvre la stratégie alimentaire pour atteindre l'autosuffisance alimentaire	Atteindre la sécurité alimentaire	- Atteindre la souveraineté alimentaire ; - Encourager l'usage des engrais en les rendant plus accessibles au producteur ; - Accroître la production et la productivité agricole
Coût du programme de subvention	- Incidence financière de la subvention très élevée sur le budget de l'État ; - Déficit cumulé de l'Office de commercialisation des céréales du Mali (OPAM) atteignant 80 millions de \$EU (soit environ 40 milliards FCFA)	- Suppression progressive des subventions d'intrants ; - Faible incidence financière des subventions sur le budget de l'État ; - Baisse de la production et productivité	- Suppression de la politique de subvention des intrants et équipements agricole à l'exception de la zone cotonnière ; - Faible incidence des subventions d'intrants sur le budget de l'État (seul le coton recevait des subventions sur autorisation de la Banque Mondiale) ; - Baisse de la production et productivité	Incidence financière élevée sur le budget national, 11 à 36,7 milliards entre 2008 à 2017.
Mécanisme de mise en œuvre de la subvention agricole	- Accès aux subventions d'intrants agricoles à travers les Programmes de développement et Opérations de développement rural	- Accès aux subventions d'intrants agricoles à travers les Opérations de développement rural	- Accès aux subventions d'intrants agricoles à travers la CMDT	- Accès aux intrants à travers une caution technique des services techniques du Ministère de l'Agriculture ; - Accès aux intrants à travers une caution électronique (e-voucher) liant directement fournisseur et paysan.
Cultures ciblées	Filières industrielles (coton, arachide, thé, dah, canne à sucre), et céréales (riz, mil, sorgho)	Filières industrielles (coton, canne à sucre, thé) et céréales (riz, mil, sorgho)	Filière coton	Riz, coton, maïs, mil sorgho, blé, niébé
Producteurs ciblés	Tout producteur des cultures ciblées	Tout producteur des cultures ciblées	Tout producteur de coton	Tout producteur des cultures ciblées
Raison de la fin du programme	- Endettement des producteurs et ODR ; - Insoutenabilité des coûts du programme de subvention à cause de la mauvaise gestion des intrants agricoles	- Endettement des ODR ; - Insoutenabilité des coûts du programme de subvention à cause de la mauvaise gestion des intrants agricoles ; - Début de mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel	- Mise en œuvre du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) ; - Adhésion du Mali à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995 ; - Limitation, voire suppression des subventions agricoles	- NA (Non Applicable), car le Programme de subvention est en cours, mais son coût est de plus en plus élevé.

3.1 La période du tout État (1960-1980) : une économie fortement subventionnée

Durant les premières années d'indépendance, tout tournait autour de l'État qui était le seul maître du jeu. L'économie était planifiée et fortement subventionnée avec une prédominance de l'État dans tous les secteurs du développement.

Le Gouvernement de la République du Mali, comme la plupart des gouvernements ouest-africains, était surtout soucieux de faire progresser rapidement l'industrialisation par substitution aux importations. L'agriculture était considérée comme pourvoyeuse de denrées alimentaires bon marché, de devises et de main d'œuvre destinées à alimenter la croissance des secteurs non agricoles. Les politiques agricoles étaient donc conçues pour extraire des ressources afin de contribuer à la croissance des secteurs non agricoles (Hollinger 2015).

C'est ainsi qu'au début des premières années de l'indépendance (1960-1970), les principales cultures industrielles ciblées à travers des programmes étaient le coton, l'arachide, le dah, le thé et la canne à sucre. Le coton initialement cultivé en zone Office du Niger (coton irrigué) s'est délocalisé vers le Plateau de Koutiala à cause de sa faible rentabilité par rapport au riz (1.1 t/ha de coton contre 1.2 t/ha de riz), son besoin élevé en main d'œuvre et la pénibilité du travail coton (Vittorio 1977). Concernant l'arachide, sa culture était répandue dans les cercles de Kita, Kolokani et Bafoulabé. S'agissant du dah, la zone de prédilection était le cercle de San. Quant au thé, il était cultivé dans la région de Sikasso. Et enfin, la canne à sucre dans la zone de l'Office du Niger.

Pour répondre aux besoins d'alimentation de la population et assurer l'autosuffisance alimentaire, le gouvernement malien a mis en œuvre une stratégie alimentaire qui a été à l'origine de la création de l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) en 1965. Ladite stratégie consistait à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures que l'État prenait depuis la recherche, la vulgarisation, la commercialisation des céréales. Le but de l'intervention était de rendre la production des céréales plus incitative pour le producteur tout en étant abordable au consommateur. A cet égard, l'État a mis l'accent sur les céréales consommées (riz, mil, sorgho et maïs), en créant des structures de fourniture de services orientées vers la promotion de plusieurs produits dans les différentes zones géographiques. Les actions de développement dans l'agriculture étaient planifiées dans un plan quinquennal et mises en œuvre par des organismes autonomes appelés programmes, notamment les programmes coton, arachide, riz, thé, dah, canne à sucre, mil, sorgho et plus tard, par des opérations de développement rural (ODR).

Des directives étaient données par l'État, sur la base d'un travail technique provenant d'une commission sur les prix et les revenus, créée à cet effet, pour maintenir des prix bas au producteur et au consommateur en fonction du niveau des salaires qui était également très bas. Le maintien des prix à la consommation se réalisait à l'aide d'un stockage public. La fourniture des intrants et des services d'appui était aussi subventionnés. Les marchés des intrants étaient considérés comme très volatiles, non fiables et caractérisés par un pouvoir de négociation inégal entre les agriculteurs et les négociateurs entraînant ainsi une exploitation aussi bien des agriculteurs que des consommateurs (Hollinger 2015). Ces directives étaient mises en œuvre par l'Office de stabilisation et de régulation des prix (OSPR) qui était également chargé de veiller à la bonne exécution des mesures politiques et de gérer les subventions aux organismes publics. Pour s'assurer de la mise en œuvre effective de sa politique sur le terrain, l'État a mis en place ses instruments monétaires de souveraineté, notamment la Banque commerciale du Mali (BCM) et la Banque de développement du

Mali (BDM) pour le financement de l'équipement agricole à travers la mise en place d'un fonds Commun géré par le secrétariat d'État à l'agriculture (Kone 2010).

A partir de 1964, l'État a entrepris une politique de modernisation de l'agriculture malienne. A cet égard, il a créé un service spécialisé dénommé le Service de crédit agricole et équipement rural (SCAER) sous la tutelle de la BDM chargé d'assurer l'approvisionnement en intrants et en matériels agricoles, notamment des zones cotonnières, arachidières et rizicoles. Celui-ci a été érigé en une Société de crédit agricole et d'équipement rural, en 1971, pour appuyer les producteurs des zones cotonnières, arachidières et rizicoles en intrants et en matériels agricoles. Cette société a joué à la fois le rôle de centrale d'approvisionnement en intrant et d'institution de crédit à travers des subventions agricoles. Elle cédait aux ODR les stocks de matériels, d'intrants et d'équipements agricoles qui à leur tour les livraient aux producteurs dans leurs zones respectives et récupéraient les remboursements (MA 2007)

C'est ainsi que les subventions accordées à la SCAER ont permis de pratiquer des prix de vente d'intrant et du matériel agricole à la portée des exploitants dans les zones encadrées par les ODR, ce qui a fortement favorisé l'équipement du monde rural (Bah 2000). Durant cette période, les sécheresses successives ont entraîné un dysfonctionnement de la SCAER, car, les ODR arrivaient difficilement à reverser les faibles fonds de remboursement qu'elles encaissaient auprès des producteurs. Entre 1976-1977, le déficit cumulé de l'Office de commercialisation des céréales du Mali atteignait 80 millions de \$EU, soit environ 40 milliards FCFA (Humphrey, 1986 tel que cité par (Hollinger and Staatz 2015). Ce grand déficit a entraîné la diminution des ressources financières et a compromis la politique de subvention d'intrants et d'équipement agricole, conduisant ainsi, en 1980, à la fermeture de la SCAER.

3.2 La période de l'ajustement structurel (1980-1990): la remise en cause des subventions agricoles

Jusqu'au début des années 1980, la logique du tout État a continué de prévaloir dans les stratégies de développement agricole du Mali. L'atteinte de l'autosuffisance alimentaire était au cœur des préoccupations du gouvernement. En plus des cultures industrielles (coton, thé, canne à sucre), les céréales primaires (riz, mil, sorgho) étaient ciblées pour assurer l'alimentation de la population. La subvention des intrants agricoles se faisait toujours à travers les ODR qui assuraient le crédit agricole en privilégiant la distribution des prêts sur le recouvrement. L'objectif était de placer le maximum d'intrants et de matériels agricoles, ce qui était supposé induire le développement.

Une contrainte majeure du système était le faible taux de remboursement des crédits. Les dettes enregistrées ont entraîné un désintérêt des banques vis-à-vis du crédit agricole conduisant ainsi, à la création de la Banque nationale de développement agricole (BNDA) comme institution bancaire spécialisée dans le financement de l'agriculture en 1981. La BNDA a été, elle aussi, très rapidement confrontée aux problèmes récurrents des impayés de crédits. En effet, au Mali, comme dans la plupart des pays en développement, les banques d'État étaient directement chargées d'appliquer la politique agricole gouvernementale avec des taux d'intérêt subventionnés, voire négatifs avec pour conséquence un risque d'endettement plus élevé (Griffin 1996, Neveu 2001). Lorsque le taux d'intérêt appliqué par une banque à ses clients est négatif, le risque pour l'emprunteur disparaît et la demande pour le crédit dépassa largement les fonds disponibles. C'est pourquoi, les prêts contractés auprès des banques n'ont pas toujours été utilisés de manière efficace, d'où leur non remboursement.

A cet égard, à la fin des années 1980, le constat fut amer. En effet, les ODR avaient été mal gérées et ont été progressivement fermées ou restructurées. La faillite de ces opérations a engendré des créances en souffrance à des niveaux insoutenables. A partir de 1987, la politique de subvention d'intrants et d'équipement agricole a été définitivement abandonnée (AGRA 2018).

Face à la faillite des ODR, un vaste programme de réforme et d'ajustement structurel a été entrepris par l'État en relation avec ses partenaires, notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. L'ajustement structurel comprenait trois grands volets : (1) l'austérité budgétaire pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire ; (2) la libéralisation de nombreux secteurs de l'économie, la privatisation de certaines entreprises publiques et l'abandon par le secteur public d'un grand nombre de domaines de la fourniture de services, de la commercialisation et du financement agricole ; et (3) l'alignement plus étroit des prix nationaux sur les prix internationaux, en grande partie par le biais de la dévaluation du franc CFA (Hollinger 2015).

Ces réformes ont conduit à un désengagement de l'État des secteurs productifs et à la libéralisation de l'économie. La plupart des unités industrielles et des sociétés étatiques ont été, soit fermées ou restructurées au profit du secteur privé. C'était le début de la phase de l'ajustement structurel du secteur agricole (PASA) et avec celle-ci, l'abandon des financements agricoles. Cela a eu comme conséquence, de limiter les missions d'encadrement et de développement du monde rural confiées aux grandes structures de développement, notamment l'Office du Niger et la Compagnie malienne de développement du textile (CMDT). Certaines missions ont été transférées aux populations locales dans le cadre de la responsabilisation des acteurs locaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme d'ajustement, les politiques de subvention agricoles ont été découragées par les principaux bailleurs de fonds. Plusieurs mesures visant la libéralisation de l'économie ont commencé à voir le jour. Par exemple, le monopole de l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) a été supprimé en 1986. A l'exception de la zone cotonnière, le Mali a décidé de supprimer la politique de subvention des intrants et des équipements agricoles (MA 2007, Smale 2019). Cette mesure a été suivie en, 1989, par la libéralisation des importations et du commerce intérieur des céréales.

La suppression de ces subventions agricoles a été considérée par de nombreux auteurs comme une erreur en matière de développement agricole. Le président de la Banque africaine de développement, Monsieur Adesina soutient que la fin des subventions gouvernementales aux agriculteurs africains liées aux programmes d'ajustement structurel a été un désastre absolu (Fleshman 2008).

3.3 La période de la libéralisation de l'économie (1990-2005): de la limitation à la suppression des subventions agricoles

Au début des années 1990, le Mali a définitivement adopté le libéralisme économique. Il est devenu membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, après la signature, en 1993, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT General agreement on tariffs and trade). Cette adhésion à l'OMC a eu pour conséquences, l'adoption d'un certain nombre de règles visant à favoriser la libéralisation de l'économie, notamment les Accords de libre-échange mis en place par l'Acte final de l'Uruguay Round (15 avril 1994). Les engagements portaient également sur la réduction ou la suppression des entraves au commerce, notamment les droits de douanes, les distorsions non tarifaires et les quotas d'importation. Certains des engagements portaient également sur la limitation des subventions à l'agriculture et aux aides à l'exportation (MA 2007). Ainsi, l'adhésion

à l'OMC signifiait, implicitement la fin de la politique de subvention agricole que le pays avait menée depuis les premières années de l'indépendance.

Jusqu'au début des années 2000, la pratique de l'abandon des subventions était toujours de mise. Seule la filière coton recevait des subventions de l'État, à cause entre autre de son importance dans l'économie. Cependant, le montant de la subvention était arrêté sur recommandation de la Banque mondiale (MA 2007). La subvention pour le coton se faisait à partir d'un fonds d'intrants (FI) prélevé à partir d'un fonds de soutien à la filière coton qui était destiné principalement à la stabilisation des prix aux producteurs de coton. Le fonds intrants était destiné à la subvention des intrants pour le cotonculteur.

3.4 La période suivant la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale (de 2007 à nos jours): Une relance des politiques de subvention agricole

A partir de 2007/2008, la question de la subvention agricole a refait surface au Mali grâce à la conjonction de deux facteurs majeurs : (1) la Déclaration d'Abuja du sommet de l'Union africaine sur les engrais en Afrique, en 2006 ; et (2) la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008.

Le sommet sus-indiqué a réuni les ministres africains de l'agriculture des états de l'Union africaine dans le cadre d'une conférence pour la réalisation de la révolution verte africaine. Il faisait suite à un constat majeur de la stagnation des rendements en Afrique au cours d'une trentaine d'années due entre autre à un faible usage des engrais par les agriculteurs. Son objectif était de mettre en place un mécanisme africain de financement du développement des engrais afin de lancer la croissance agricole par la valorisation de l'utilisation des engrais. La déclaration adoptée à l'issue du sommet dite "Déclaration d'Abuja sur les engrais et la révolution verte africaine" invitait tous les pays africains à accroître la consommation d'engrais. Le point cinq (5) de cette déclaration remettait sur la table la question de la subvention des engrais. C'est pourquoi les États membres ont décidé d'accorder des subventions d'engrais ciblées pour aider les agriculteurs les plus pauvres, particulièrement les femmes, et/ou les agriculteurs non titulaires de titre foncier, en vue d'accroître l'utilisation d'engrais au sein de ces groupes.

Les résolutions du Sommet d'Abuja ont été confortées, une année plus tard, par la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008. Cette crise avait entraîné une flambée des prix des denrées de première nécessité, ce qui avait provoqué des émeutes de la faim dans plusieurs pays africains. La plupart des pays ont souhaité adopter des politiques agricoles visant le soutien à la production et à la productivité afin de prévenir les effets des crises alimentaires futures.

Suite à la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008, la position des bailleurs de fonds a évolué sur la question de la subvention à l'agriculture. Plusieurs gouvernements ont aussi initié des actions volontaristes pour contenir les effets néfastes de cette crise alimentaire sur les populations. C'est dans ce contexte que le Mali, à l'instar de nombreux pays africains a initié des stratégies de soutien à l'agriculture pour atteindre la souveraineté alimentaire. A cet égard, il a mis en place, en 2008, une initiative volontariste appelée "initiative riz" pour diminuer le coût des intrants aux producteurs rizières à travers la subvention des engrais et des semences dans le but d'augmenter significativement la production et la productivité.

Depuis la mise en œuvre de cette "Initiative riz" en 2008, la subvention agricole a refait surface au Mali et sa pratique a été institutionnalisée et s'est perpétuée au fil du temps devenant ainsi un de principaux leviers de financement de l'agriculture. Depuis ce moment, le montant de la subvention

agricole a connu une augmentation spectaculaire et sa part dans le budget de l'agriculture n'a cessé de croître. C'est ainsi, qu'une ligne de crédit appelée « intrant agricole » a été créée dans le budget de l'État pour la prise en charge de la subvention d'intrants (engrais et semences) et d'équipements agricoles.

Au démarrage du programme de subvention des intrants en 2008, les principales cultures ciblées sont le riz irrigué et le riz Nerica. La subvention des engrais s'est étendue, par la suite, en 2009 /2010 au coton, maïs et blé. En 2010/2011, le mil/sorgho et le niébé ont été également couverts par les subventions d'intrants.

On constate ainsi, que la subvention des intrants s'est diversifiée avec le temps. Elle se généralise à partir de 2009 et couvre maintenant la majorité des intrants du secteur agricole, de l'élevage et de la pêche. En plus des engrais et des semences certifiées, les subventions couvrent les concentrés d'aliments destinés à la production du lait, de la viande, des œufs et des poulets de chair, ainsi que les vaccins contre la maladie de Newcastle, les alevins et les aliments poisson.

Mais, les engrais minéraux restent les principaux intrants concernés par la subvention des intrants au Mali.

La mise en œuvre et la distribution des engrais sur le terrain se présentent sous différentes formes, notamment la caution technique en papier et la caution électronique e-voucher. Les principales évolutions constatées sont présentées à travers les mécanismes de mise en œuvre, les producteurs et cultures cibles ainsi que les quantités d'engrais et les coûts y afférents.

4 La caractérisation de la politique des engrais en vigueur

Cette section porte sur la politique de subvention des engrais actuellement en vigueur au Mali. Elle inclue les cultures ciblées, les systèmes de distribution et les coûts afférents.

4.1 Les cultures et intrants cibles.

Les cultures éligibles aux subventions d'engrais sont déterminées par le ministère de l'agriculture. Le choix des spéculations se fait essentiellement en fonction des indicateurs techniques de chaque culture. Les principaux critères sont la rentabilité et la contribution de chacune des cultures par sa valeur ajoutée à l'économie nationale.

Les engrais minéraux du riz irrigué et du NERICA (DAP et urée) ont été ciblés dès le démarrage de l'Initiative riz. A partir de la deuxième année les engrais du maïs, du coton et du blé (DAP, urée, complexe coton, niébé) et la fumure organique PROFEBBA ont été pris en compte. Durant les troisième et quatrième années, les engrais minéraux du mil/sorgho, et l'engrais organique TOGUNA ont été ciblés.

4.2 Le coût du programme de subvention d'engrais

Depuis la crise alimentaire et nutritionnelle de 2008, le Gouvernement de la République du Mali a consacré régulièrement une part importante du budget de l'agriculture à l'achat des engrais en fonction des besoins exprimés à partir des cautions techniques (Therault, Smale et al. 2018, Smale 2019). Les prix des engrais subventionnés ont passé de 12500 à 11000 FCFA/sac de 50 kg. Le tableau 2 ci-dessus indique les évolutions constatées sur les quantités d'engrais achetés et les montants des subventions d'engrais, les budgets consacrés au secteur agricole ainsi que le volume du budget d'État. Les proportions de la subvention d'engrais dans le budget de l'Agricole et celles du budget agricole et de la subvention d'engrais dans le budget d'État sont également présentées.

Tableau 2: Evolution des quantités (en tonnes), des dépenses (milliards FCFA) et de la part du budget alloué aux subvention engrais (%) de 2008 à 2017

Année	Quantités d'engrais (A)	Montant subvention engrais (B)	Budget agricole	Budget d'État (D)	Part agricole dans le budget d'État (%) (C/D)	Part de la subvention engrais dans le budget agricole (B/C)	Part de la subvention engrais dans budget d'État (B/D)
2008	51 779	11.64	134.64	1055.68	12.75	8.64	1.10
2009	122 550	16.20	147.16	1154.81	12.74	11.01	1.40
2010	195 622	21.53	204.82	1276.29	16.05	10.51	1.69
2011	218 611	31.00	159.35	1423.74	11.19	19.45	2.18
2012	25 4807	36.00	75.36	988.61	7.62	47.77	3.64
2013	266 707	35.00	133.41	1482.58	9.00	26.23	2.36
2014	351 861	34.08	209.17	1823.05	11.47	16.30	1.87
2015	313 390	37.00	261.27	1895.58	13.78	14.16	1.95
2016	375 752.62	38.00	308.88	2056.49	15.02	12.30	1.85
2017	495 748.22	36.70	348.55	2336.93	14.91	10.53	1.57
Moyenne	264 682.78	29.72	198.26	1549.38	12.46	17.69	1.96

Source : Auteurs. Données compilées à partir des documents du ministère de l'agriculture 2008/2009 à 2017/2018.

Le tableau montre que la quantité d'engrais utilisée a connu une augmentation rapide avec la mise en œuvre de la subvention des engrais, passant de 51 779 à 495 748 tonnes entre 2008 et 2017 soit une augmentation de plus de 850%. Au cours des trois dernières décennies, la quantité d'engrais acheté annuellement se situe autour de 264 000 tonnes.

Les montants consacrés par l'État aux achats d'engrais sont très variables d'une année à l'autre. Cependant, on dénote une hausse tendancielle. Ils sont passés de 11,6 milliards avec le début de l'Initiative riz en 2008 à près de 36,7 milliards en 2017 ; soit une augmentation de plus de 215% . Les dépenses moyennes annuelles des subventions d'engrais, au cours des trois dernières années sont de plus de 37 milliards FCFA par an, près de 12% du budget du ministère de l'agriculture et 2% du budget de l'État.

4.3 La distribution des engrais subventionnés

La distribution des engrais subventionnés se fait essentiellement à travers la caution technique en papier. Cependant, une distribution électronique des subventions d'engrais est également en phase d'expérimentation en vue d'améliorer la traçabilité et la transparence de la distribution des engrais. Les parties suivantes sont consacrées à la caractérisation de ces deux systèmes de distributions.

4.3.1 La caution technique en papier

La caution technique en papier est un document technique ou un cahier de charge destiné aux agriculteurs et qui donne droit d'accès aux engrais pour une campagne agricole. Elle contient toutes les informations permettant d'identifier et de localiser le bénéficiaire à travers les cultures pratiquées, les superficies, l'effectif du cheptel, la taille des étangs piscicoles et la subvention sollicitée.

La caution technique est en vigueur depuis le démarrage de l'Initiative riz en 2018. Elle est élaborée par les services techniques de l'agriculture qui sont également chargés de la distribution des engrais aux bénéficiaires. Les principaux acteurs impliqués dans la chaîne de distribution pour le coton et le riz sont : le Groupement d'intérêt économique (GIE) du secteur coton composé de la CMDT, de l'Office de la haute vallée du Niger (OHVN), l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali (APCAM) ; l'Office du Niger (ON) et autres offices chargés de la promotion du riz. La Direction nationale de l'agriculture (DNA) couvre le reste des zones de production (zones diffuses non encadrées par les Offices ou la CMDT).

La caution technique en papier joue un rôle prépondérant dans l'accès aux subventions d'engrais. A cet effet, elle est l'objet d'une forte convoitise au niveau des exploitations agricoles à l'approche de la campagne agricole.

Malgré les efforts consentis par le Gouvernement de la République du Mali, le système de subvention à base de la caution technique en papier connaît aujourd'hui de nombreux problèmes récurrents de transparence dans la gestion des ressources mobilisées et de traçabilité de la distribution des intrants agricoles.

Par ailleurs, la mobilisation des agents techniques d'encadrement pour la confection et la distribution des cautions techniques en papier engendre une perte de temps énorme. De nombreux cas de malversation dans l'établissement de fausses cautions techniques impliquant des producteurs, des fournisseurs et des agents techniques ont été rapportés.

En outre le manque de ciblage des bénéficiaires rend difficile une distribution équitable des engrais au profit des producteurs qui sont réellement dans le besoin. Ces comportements de prédation de nombreux acteurs impliqués dans la distribution des engrais constituent des sources réelles d'inefficacité du système de subventions d'engrais à base de caution technique.

A cet égard, le gouvernement du Mali a sollicité la Banque mondiale pour l'expérimentation et l'implantation d'un système novateur de caution électronique « e-voucher » en vue de l'amélioration de l'efficacité du système de distribution des engrais au Mali.

4.3.2 La distribution électronique (e-voucher) des engrais

La caution e-voucher entre dans le cadre de l'alignement de la CEDEAO sur les programmes de subvention dite intelligente (AGRA 2018). La phase d'expérimentation est placée sous l'autorité du Comité national de la recherche agricole (CNRA) à travers le Projet de production et productivité agricole en Afrique de l'ouest (PPAAO/WAAPP) financé par la Banque mondiale (Koné 2019).

La distribution des engrais par voie électronique (e-voucher) est organisée autour d'une plate-forme électronique de gestion des transactions, d'une base de données des bénéficiaires, et d'un registre des fournisseurs d'intrants agricoles. Elle consiste à mettre en réseaux des bénéficiaires et des fournisseurs d'engrais. Les bénéficiaires reçoivent un message électronique (SMS) indiquant la quantité d'engrais par type qu'ils doivent retirer auprès d'un fournisseur donné. Les bons ou

coupons électroniques envoyés aux producteurs sont enregistrés dans une base de données et un répertoire des fournisseurs .

Le système e-voucher serait jugé plus efficace en raison des garanties de transparence, de réduction de fraude dans la distribution des intrants et de sécurisation qu'elle offre pour l'ensemble des acteurs impliqués (ex., agents de l'État, prestataires, producteurs). Avec le système e-voucher, les agents de vulgarisation disposent de plus de temps pour leurs activités principales d'encadrement des producteurs, car, ils ne sont plus directement impliqués dans la distribution des intrants. Cela induirait également une diminution des coûts par la suppression de nombreux intermédiaires intervenant dans le système de distribution. De même, le paiement instantané de la contrepartie gouvernementale aux fournisseurs serait facilité.

La mise en œuvre du système e-voucher est conditionnée à l'accès d'une liste à jour des bénéficiaire potentiels ainsi qu'à l'accès de ceux-ci à un téléphone, un réseau de communication, et au savoir lire et écrire ainsi que la couverture du réseau téléphonique.

Le système de distribution électronique ou caution e-voucher a connu sa première expérimentation en 2014/2015 et en 2015/2016 dans les régions caractérisées par une grande insécurité (Gao, Tombouctou et Mopti). L'opération a consisté à la distribution d'un kit composé de semences et d'engrais, distribué gratuitement aux populations ciblées. Elle se faisait sur une base de données constituée de bénéficiaires géo-référencés.

A partir de 2016/2017, à la faveur d'un programme pilote initié par le Projet de productivité agricole en Afrique de l'ouest (PPAAO/WAAPP) financé par la Banque mondiale, l'expérimentation du système e-voucher s'est étendue sur deux grands bassins de production du Mali, notamment les cercles de Niono pour le riz et Bla, Koutiala et Yanfolila pour le coton et les céréales sèches. Initialement dans ces quatre cercles, tous les producteurs devraient bénéficier d'engrais subventionnés dans le cadre du système e-voucher exclusivement. La tableau 3 ci-dessous donne la situation des produits subventionnés ainsi que les cultures concernées en 2016 et 2018.

Tableau 3: Les proportions des superficies (%) spéculations ciblées par exploitation et les doses d'engrais de la caution e-voucher

Spéculation	Proportion de superficie ciblée	Types d'engrais (dose kg/ha)			
		Urée	DAP	NPK	Complexe coton
Année 2016/2017					
Riz	-	150	100		
Mil/sorgho	-			100	
Année 2018/2019					
Mil/sorgho	10%			35	
Riz avec maîtrise totale de l'eau	100%	200	200		
Riz pluvial	100%	100	100		
Riz submersion contrôlée	50%	100	100		
Maïs conventionnel	50%	150		100	
Maïs hybride	100%	200		100	
Coton	100%	50			200

Source (DNA 2016-2018)

Les cultures concernées par les subventions d'engrais e-voucher étaient initialement le mil/sorgho et le riz. Depuis 2018/2019, les subventions d'engrais e-voucher ont été étendues au maïs et au coton dans la zone CMDT. A l'échelle nationale, seulement 10% des superficies de mil/sorgho sont éligibles aux subventions d'engrais contre 100% pour le riz irrigué, le riz pluvial, le maïs hybride et 50% pour le riz en submersion contrôlée et le maïs conventionnel.

Les principaux engrais subventionnés dans le cadre du système e-voucher comprennent: l'Urée, le DAP et les complexes céréale et coton. Le volume total des engrais est déterminé sur la base des proportions des superficies ciblées comme c'est le cas avec la caution technique.

Depuis le démarrage du programme e-voucher dans les grands bassins de production du Mali, deux enquêtes ont été conduites respectivement en 2016/2017 et 2018/2019. Les premières enquêtes conduites en 2016/2017 dans le cadre du programme pilote e-voucher ont accusé un grand retard par rapport à la campagne agricole avec une faible participation des principales structures techniques du ministère de l'agriculture. En revanche, les enquêtes de 2018/2019 ont impliqué tous les acteurs (INSTAT, DNA, CPS/SDR, CMDT, ON). La responsabilité de la conduite de cette dernière enquête a été confiée à la CPS/SDR qui a associé les agents d'encadrement de base du secteur agricole. Ces enquêtes avaient pour but de faire un inventaire exhaustif de tous les paysans des zones tests et de déterminer les besoins des producteurs. Elles constituent la base du recensement des bénéficiaires potentiels du système e-voucher. La sélection n'est définitive que lorsque le producteur procède à l'enlèvement des engrais auprès du fournisseur mandaté ou retenu pour la zone. Dès que le producteur reçoit sa dotation, son nom est directement validé et enregistré comme bénéficiaire définitif par un serveur dédié au système e-voucher.

La distribution des engrais du système e-voucher se fait dans le chef-lieu de la commune. En revanche, en ce qui concerne le recensement exhaustif des producteurs, il se fait dans les villages. Les engrais distribués dans le cadre du système électronique sont présentés dans le tableau 4.

Tableau 4: Évolution des quantités d'engrais distribués entre 2016/2017 et 2018/2019

Année	Caution e-voucher		Caution technique	Totale (tonnes)	Part caution e-voucher (%)
	Nombre bénéficiaires	Quantité (tonnes)	Quantité (tonnes)		
2016/2017	26 284	2589.022	375752.62	378341.64	0,68
2017/2018	-	2336.995	495748.22	498085.21	0,47
2018/2019	39 100	10207.180	531705	531705	1.91

Nb. La quantité d'engrais pour la caution technique 2018/2019 est une prévision du plan de campagne consolidé et harmonisé 2018/2019.

Les engrais distribués dans le cadre du système e-voucher sont très faibles. Ils représentent 0,68, 0,47 et 1,97 % des quantités d'engrais distribués à travers la caution technique en papier. Au cours des deux premières années 2016 et 2017, 2589 et 2336 tonnes d'engrais ont été distribuées contre 10 207 tonnes en 2018. En 2016, c'est le programme pilote e-voucher qui a financé les engrais. Par contre, en 2017 et 2018, les engrais sont financés sur le budget d'État.

Les principaux problèmes rencontrés dans l'expérimentation et la mise en œuvre du système e-voucher sont présentés dans les parties suivantes.

En 2016/2017, les insuffisances constatées sur la liste des bénéficiaires ont été dommageables au bon déroulement de l'opération e-voucher. En effet, la liste contenait des personnes n'évoluant pas dans l'activité agricole (réparateurs, commerçants, etc.).

Dans les grandes zones de production notamment, dans les cercles de Niono et de Koutiala, les opérations de distribution ont commencé en retard à cause d'un recensement tardif des producteurs au mois de juillet. Les engrais n'ont été acheminés à destination qu'au mois d'août, pratiquement en fin d'hivernage. Ce qui a retardé également l'établissement de la liste des bénéficiaires.

En outre, les quantités d'engrais livrées aux paysans n'étaient pas suffisantes compte tenu des besoins exprimés. Ce qui sous-entend que les besoins en intrants avaient été sous-estimés à cause d'une méthodologie inadéquate. Ainsi, dans le but de couvrir le maximum de producteurs, des quantités bien réduites ont été réparties entre les différents bénéficiaires, entraînant un mécontentement.

En 2017/2018, la distribution a été faite en même temps que la distribution des engrais via la caution technique en papier. Et ce, bien qu'il ne devait y avoir que le système de distribution e-voucher, exclusivement, dans les zones ciblées. Cependant, les problèmes rencontrés dès la première année n'ont pu être résolus, notamment l'insuffisance des quantités d'engrais reçus par les bénéficiaires ainsi que le retard dans l'acquisition des engrais. Par ailleurs, les producteurs désapprouvent le paiement au comptant lors de l'enlèvement des engrais en raison de la faiblesse de leur assiette financière durant cette période. Dans le cercle de Yanfolila, proche de la frontière guinéenne, il a été rapporté que dans la zone du Sankarani les bénéficiaires n'ont pu recevoir les messages à cause de l'interférence avec le réseau téléphonique guinéen.

Au cours de la troisième année, 2018/2019, une nouvelle enquête exhaustive, confiée à la CPS par le programme pilote e-voucher a été conduite. Une nouvelle liste des bénéficiaires plus consensuelle a été établie. La quantité d'engrais distribuée a atteint 10 207,180 tonnes. Malgré cette augmentation

notable des quantités d'engrais, les problèmes ne se sont pas résolus pour autant. Le retard constaté dans le paiement des fournisseurs d'engrais constitue une réelle menace pour la continuité des activités de l'opération e-voucher.

Conclusions et recommandations

Les résultats de l'étude montrent que la pratique de la subvention des intrants agricoles est très ancienne au Mali. Elle date des premières années de l'indépendance et s'insère dans le cadre général des grandes stratégies de développement et de financement de l'agriculture. Ces subventions d'engrais ont été récurrentes dans l'économie malienne. En effet, quel que soit le système économique adoptée, l'État a eu recours aux subventions d'engrais dont les pratiques peuvent être caractérisées dans deux grandes phases.

Dans le système d'économie socialiste adopté durant les premières années d'indépendance (1960-1980), la subvention d'engrais était le principal mécanisme de financement de l'agriculture par l'intermédiaire des programmes de développement et plus tard par des opérations de développement rural. L'Économie était fortement subventionnée par l'État. Malgré les énormes subventions octroyées, les sociétés et les entreprises étatiques ont été dissoutes par suite de mauvaise gestion et aux conséquences des sécheresses des années 1970.

Suite à la faillite du système socialiste, l'État a opté pour une économie de marché. A cet égard, il a passé par une première phase transitoire d'ajustement et de restructuration de son économie de 1980 à 1990 avec un abandon progressif des subventions d'intrants agricoles. Ensuite, dans une seconde phase, il a procédé à une libéralisation des marchés agricoles entre 1990 et 2005, avec pour conséquence une limitation, voire la suppression des subventions d'intrants agricoles.

Cependant, à la faveur de la crise alimentaire et nutritionnelle des années 2007/2008, le recours aux subventions d'engrais a été justifié pour la relance de la production et de la productivité. Ainsi, les politiques de subvention agricole, jadis abandonnées dans le cadre de la libéralisation de l'économie ont été remises en selle.

Les coûts budgétaires sont jugés de plus en plus élevés et représentent une part importante des dépenses du secteur Agricole alors que les impacts sur la production et la productivité restent mitigés. Ainsi, la traçabilité et la transparence sont au cœur des nouveaux programmes de distribution.

D'une manière générale, les principaux acteurs, notamment les producteurs et les opérateurs économiques ont intégré ces subventions dans leurs stratégies de financement. Mais, si cette tendance se maintenait, les subventions d'engrais risquent de se perpétuer dans les années à venir, et de constituer un goulot d'étranglement et un cercle vicieux dans lequel il sera de plus en plus difficile pour l'État d'en sortir. A cet égard, il est important de :

- (1) bien cibler les besoins en termes d'investissement réels dans l'agriculture permettant d'améliorer les conditions de vie des populations ;
- (2) concilier les subventions d'engrais avec les besoins d'investissements durables de l'agriculture et ;
- (3) mettre un accent particulier sur les biens publics (recherche-développement, infrastructures d'irrigation, équipements agricoles), dont les impacts sont certains sur la croissance agricole et sur la réduction de la pauvreté.

Références

- AGRA (2018). Présentation au GT-EAR. Revue du Programme de Subvention des Intrants Agricoles au Mali : Leçons apprises, analyse des meilleures pratiques d'ailleurs et recommandation d'amélioration du programme de subvention des intrants. Ministère de l'Agriculture, Bamako, Ministère de l'Agriculture: 20.
- Bah, B., Diakité, L. (2000). Analyse des politiques de la filière engrais au Mali. Ministère du Développement Rural, Bamako, Ministère du Développement Rural: 65.
- BM (2016). Les données ouvertes de la Banque mondiale.
- DNA (2016-2018). Rapports d'activités e-voucher 2016, 2017 et 2018. Bamako, Ministère de l'Agriculture.
- Fleshman, M. (2008). Moisson de l'espoir pour les agriculteur: Au Malawi, les subventions agricoles amènent une récolte exceptionnelle.
- Fuentes, P. A., B. Bumb and M. Johnson (2011). "Improving fertilizer markets in West Africa: The fertilizer supply chain in Ghana." Draft for Review, International Fertilizer Development Center and International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Griffin, K. (1996). Macroeconomic Reform and Employment: An Investment-Led Strategy of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa. GENEVA, University of California.
- Hollinger, F. and J. M. Staatz (2015). Croissance Agricole en Afrique de l'Ouest: Facteurs déterminants de marché et de politique, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Hollinger, F., Staatz, J. M. (2015). Croissance Agricole en Afrique de l'Ouest: Facteurs déterminants de marché et de politique. . Rome, FAO et BAD, 2015: 426.
- INSTAT (2018). "Compte économiques du Mali."
- Kone, Y. (2010). Le marché du crédit face aux risque agricole : La riziculture de l'Office du Niger. Doctorat, Bamako.
- Koné, Y. K., A.; Traore, A. , Keita N. , Haggblade, S. ;Thériault, v., Smale,M. (2019). "Constats empiriques sur le programme pilote de subvention e-voucher au Mali."
- MA (2006). Loi d'Orientation Agricole. Ministère de l'Agriculture Bamako, Ministère de l'Agriculture
- MA (2007). Rural struct, Dimensions structurelles de la libéralisation pour l'agriculture et le développement rural : Programme Rural Struc Mali - Phase I. Bamako, Ministère de l'Agriculture.
- Neveu, A. (2001). Financer l'agriculture: Quels systèmes bancaires pour quelles agriculture? Paris, Charles Léopold Mayer.
- Smale, M. V. T. (2019). A cross-country summary of fertilizer subsidy programs in Sub-Saharan Africa. Michigan, Michigan State University.
- Theriat, V., M. Smale and A. Assima (2018). "The Malian fertiliser value chain post-subsidy: an analysis of its structure and performance." Development in Practice **28**(2): 242-256.
- Theriat, V., A. Traoré, B. Témé and M. Smale (2015). Revue de la Structure et de la Performance de la Filiere Engrais au Mali. Feed the Future, Michigan MSU.
- Vittorio, M. (1977). " L'Office du Niger au Mali, d'hier à aujourd'hui." Journal des africanistes **47**: 53-82.

