# Projet de Recherche sur les Politiques de Sécurité Alimentaire au Mali

# Regard sur les origines de la subvention des engrais au Mali

Yenizié Koné, Alpha Kergna, Abdramane Traoré, Naman Keita,

Véronique Thériault, Melinda Smale, Steven Haggblade.

**Points saillants**

* De l’indépendance, en 1960 à nos jours, les subventions agricoles ont constitué un cercle vicieux pour l’Etat et n’ont jamais disparu des stratégies de soutien à l’Agriculture au Mali.
* De 1960 à 1980, période du socialisme ou du « Tout État », des subventions agricoles peu contrôlées ont représenté le principal mécanisme de financement de l’Agriculture avec pour conséquence un surendettement de l’Etat.
* De 1980 à 1990, periode de l’ajustement structurel, les subventions agricoles ont été remises en cause et depuis lors, l’État a commencé un retrait progressif.
* De 1990 à 2005, dès les premières années de libéralisation de l’économie, les subventions agricoles ont été supprimées pour la plupart des filières agricoles à l’exception de la filière coton.
* De 2007 à nos jours, à la faveur de la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale et la déclaration d’Abuja sur les engrais de 2006, les politiques de subvention agricole ont été réhabilitées, puis remises en selle.
* De nos jours, les producteurs et les opérateurs économiques ont intégré les subventions d’engrais dans leurs stratégies de financement et il sera de plus en plus difficile pour l’État d’en sortir.

**Contexte**

Le Mali est un pays agro-sylvo-pastoral avec plus de 70% de sa population vivant du secteur primaire. L’Agriculture occupe une part importante du produit intérieur brut et fournit suivant les années près de 20% des recettes d’exportation. Au cours des vingt dernières années, la contribution du secteur Agricole au PIB est évaluée à près de 34% (Instat, 2018). La part de la production végétale est de 45% contre 39 et 8% pour l’élevage et la pêche. L’agriculture est pratiquée majoritairement par de petites exploitations familiales qui cultivent principalement le mil/sorgho, le maïs, le riz et le coton.

Depuis l’indépendance, 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 Opérations dites de Développement Rural (ODR). Ensuite, dans un contexte de libéralisation et de désengagement de l’État des secteurs productifs qui a d’abord découragé les subventions agricoles avant de s’accommoder avec leur usage et leur institutionnalisation comme instrument de politique agricole.

Le présent travail avait pour but de retracer les principaux repères historiques en matière de subvention Agricole au Mali afin d'approfondir la réflexion sur leurs origines. Il fait l’état des lieux des grandes dates historiques qui ont influencé l’usage des subventions d’engrais, identifie les programmes mis en œuvre en vue de capitaliser les enseignements et les leçons des expériences passées permettant d’améliorer les pratiques actuelles.

**Méthode**

Cette recherche est faite sur la base d’une revue de littérature, l’exploitation de données secondaires disponibles et des entretiens avec des personnes clés qui ont travaillé sur l’utilisation et la distribution des engrais au Mali.

**Résultats**

Les résultats montrent 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 avec le temps, bradant parfois, les contraintes imposées par les bailleurs de fonds.

Par ailleurs, elle trouve 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 d’autre part, de protéger les agriculteurs de la volatilité des prix des engrais, des effets de la sécheresse et des crises alimentaires et nutritionnelles

De 1960 à nos jours, le Mali a connu deux systèmes économiques, notamment le système socialiste et le système libéral, que l’on peut subdiviser en quatre grandes périodes en fonction des évolutions constatées en matière de subvention agricole (Schema) :

Schema : Repère historique des programmes de subvention agricole au Mali de 1960 à 2019

**Schema : Repère historique des programmes de subvention agricole au Mali de 1960 à 2019**

1. **La période du Tout État (1960-1980) : une économie administrée et fortement subventionnée**

A la faveur du système économique socialiste en vigueur, de fortes subventions d’engrais peu contrôlées étaient allouées à des Opérations de Développement Rural (ODR) mal gérées et qui ont été progressivement fermées ou restructurées. La faillite de ces opérations a engendré des créances en souffrance à des niveaux insoutenables pour l’État sans un impact réel sur les conditions de vie des populations.

Entre 1976-1977, selon (Humphrey, 1986) cité par Holinger et Staaz, 2015, p.302, le déficit cumulé de l’Office de commercialisation des céréales du Mali atteignait 80 millions $EU (soit environ 40 milliards FCFA). Ce qui a entraîné la diminution des ressources financières et compromis la politique de subvention d’intrants et d’équipement agricole.

1. **La période de l'ajustement structurel (1980-1990) : le debut de la remise en cause des subventions agricoles.**

Durant cette phase transitoire vers le libéralisme économique, l’État a entamé son désengagement du secteur productif et des subventions agricoles. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme d’ajustement, les politiques de subvention agricole ont été découragées, puis remises en cause par les principaux bailleurs de fonds. Plusieurs mesures visant la libéralisation de l’économie ont commencé à voir le jour, notamment la suppression, en 1986, du Monopole de l’Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM). En 1987, à l’exception de la zone cotonnière, le Mali a finalement supprimé la politique de subvention des intrants et des équipements agricoles (MA, 2007, p.54 ; AGRA, 2018, p.5).

1. **Les premières années de libéralisation de l’économie (1990-2005) : une limitation des subventions agricoles.**

Dès le debut des années 1990, le Mali a définitivement adopté le libéralisme économique. Cette adhésion à l’Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1995 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). Certains engagements de ces accords portaient sur la limitation des subventions à l’agriculture et les aides à l’exportation (MA, 2007, p.47). A cet égard, les mesures de la libéralisation n’étaient pas en phase avec les subventions agricoles qui ont donc été supprimées pour la plupart des filières agricoles à l’exception de la filière coton.

1. **La période suivant la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007 à nos jours : une relance des politiques de subvention à l’agriculure et à leur réhabilitation.**

A partir de 2007/2008, la question de la subvention agricole a refait surface au Mali grâce à la conjonction de deux facteurs majeurs. D’une part en raison de : (1) la Déclaration d’Abuja du sommet de l’Unité Africaine sur les engrais en Afrique, au Nigéria, en 2006 ; et (2) d’autre part, la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008.

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 accroitre 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 dudit Sommet ont été confortées, une année plus tard, par la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007/2008. Cette crise avait entrainé 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.

Face à ladite crise qui sévissait dans plusieurs pays du monde et en Afrique, la position des bailleurs de fonds a évolué sur la question de la subvention à l’Agriculture. Plusieurs gouvernements avaient commencé à initier 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 accroitre la production nationale. A cet égard, il a mis en place, en 2008, une initiative volontariste appelée "initiative riz" pour diminuer le coût des intrants aux producteurs à travers la subvention des engrais et les semences pour augmenter et améliorer significativement la production et la productivité.

Depuis la mise en œuvre de l’Initiative riz en 2008, la subvention agricole a refait surface au Mali et sa pratique s’est perpétuée avec le temps, devenant ainsi un des principaux leviers de financement de l’Agriculture. Elle s’est institutionnalisée avec la création dans le budget de l’État d’une ligne de crédit appelée « intrant agricole » pour la prise en charge de la subvention d’intrants agricoles.

**Source MA(2006 à 2018)**

**Graphique 1:Évolution des subventions d’engrais de 2006 à 2018**

Son coût a connu une augmentation spectaculaire et sa part dans le budget de l’Agriculture n’a cessé de croître, passant de 11à 36,7 milliards de FCFA entre 2008 et 2017, soit une augmentation de plus de 215% (MA, 2006 à 2018).

**Conclusions et recommandations**

Au Mali, la subvention des engrais tire ses origines des stratégies de developpement mises en œuvre durant les premières années de l’indépendance en 1960. Le recours à la subvention des engrais pour financer l’Agriculture s’est perpétué avec le temps, malgré toutes les tentatives de son élimination dans le cadre de l’ajustement structurel et la libéralisation de l’économie. Au contraire, à la faveur de la crise alimentaire et nutritionnelle mondiale de 2007, la subvention des engrais a été réhabilitée puis remise en selle. Mais, force est de reconnaître que la traçabilité et la transparence sont au cœur des nouveaux programmes de subvention d’engrais basés sur l’octroi de cautions technique et électronique. Toutefois, le coût de ces programmes de subvention des engrais est jugé élevé et leur impact sur les populations bénéficiaires mitigé. D’où la nécessité de réconcilier les subventions d’engrais avec les besoins d’investissement durables de l’agriculture, notamment les investissements publics (recherche, vulgarisation, infrastructures d’irrigation, etc.).

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 recommandations d'amélioration du Programme de Subventions des Intrants, juillet 2018, Bamako.

Diakité, L.; Kergna, A.,O.; Cissé,I.; Coulibaly, A.; Traore A., 2013. Analyse des effets et impacts de la subvention des intrants agricoles au Mali, Ambassade Royale du Danemark, Programme d’Appui au Secteur Agricole du Mali (PASAM), composante A, Bamako.

Fleshman, M., 2008. Moisson de l’espoir pour les agriculteur: Au Malawi, les subventions agricoles amènent une récolte exceptionnelle : ([https: //www.un.org/africarenewal/fr/magazine/october-2008/moisson-de-l’espoir-pour-les-agriculteurs](https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/october-2008/moisson-de-l'espoir-pour-les-agriculteurs)).

Fuentes, P. A., Bumb, B. and Johnson, B., 2011. Improving Fertilizer Markets in West Africa: The Fertilizer Supply Chain in Mali , IFDC,IFPRI.

Griffin, K., 1996. Macroeconomic Reform and Employment: An Investment-Led Strategy of Structural Adjustment in Sub-Saharan Africa. California, University of California, Riverside.

De Gorter, H., Nielson, DJ., Rausser, GC.,- American Journal of Agricultural Economics, 1992. Productive and Predatory Public Policies: Research Expenditures and Producer Subsidies in Agriculture. Publisher, city, country.

Hollinger, F., Staaz, J. M., 2015. Croissance Agricole en Afrique de l’Ouest: Facteurs déterminants de marché et de politique. Rome, FAO 426p.

Instat, 2018: Compte économiques du Mali.

*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, USA

Kone Y., 2010: Le marché du crédit face aux risque agricole : La riziculture de l’Office du Niger, Thèse de doctorat, Bamako.

MAFAP, 2013. Revue of food and agricultural policies in Mali 2005-2011, MAFAP Country Report Series , FAO, Rome, Italy.

Ministère de l’Agriculture, 2006. Loi d’Orientation Agricole.

Ministère de l’Agriculture, 2007. Rural struct, Dimensions structurelles de la libéralisation pour l’agriculture et le développement rural : Programme Rural Struc Mali - Phase I.

Ministère de l’Agriculture, 2006 à 2018. Plan de campagne agricole 2006 à 2018.

Ministère de l’Agriculture, 2017.Termes de référence de l’atelier de rationalisation de la gestion de la subvention des engrais, Bamako.

Neveu, A., 2001. Financer l'agriculture: Quels systèmes bancaires pour quelles agriculture? Paris, Charles Léopold Mayer.

Pelon, V., 2019. Bulletin de Synthèse souveraineté alimentaire: Coup d’œil sur l’agriculture et les politiques agricoles au Mali, Janvier. (www.inter-reseaux.org).

Theriault, V., Kergna, A., Traoré, A., Traoré, Bino, T., Smale, M., 2015. Revue de la structure de la performance de la filière engrais au Mali, Research paper 10, Feed the Future Innovation lab for Food Security Policy.

Unité Africaine, 2007. Cadre pour la mise en place d’un mécanisme africain de financement du développement des engrais, Département des Politiques opérationnelles et Normes, Département de l’Agriculture et Agro-industrie.