



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DES RESSOURCES NATURELLES ET DU DÉVELOPPEMENT RURAL
(MARNDR)

**Mise en œuvre de la stratégie de transition relative aux mécanismes de subvention
des intrants agricoles.**

BILAN

Damien, Septembre 2013

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. VISION DE LA STRATEGIE DE TRANSITION DE SUBVENTION DES INTRANTS	1
1.1.- Approche de la disponibilité des fertilisants chimiques	2
1.2.- Approche de la disponibilité des semences.....	2
1.3.- Mécanisme de suivi	2
II. MISE EN ŒUVRE DES MECANISMES ET DES DISPOSITIONS DE LA STRATEGIE DE TRANSITION DE SUBVENTION DES INTRANTS	3
III. COMMENTAIRES.....	6
3.1.- Commentaires généraux.....	6
3.2.- Commentaires sur des aspects spécifiques.....	6
3.3.- Points forts et faibles	6
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	7

INTRODUCTION

L'accès par les agriculteurs haïtiens aux intrants agricoles est depuis deux décennies une source de préoccupation pour les autorités qui essaient de trouver une solution appropriée et durable. Actuellement, il s'agit d'une stratégie de subvention de l'offre où l'Etat lui-même est importateur et fournisseur de semences et de fertilisants. Les autorités du Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) ont jugé cette approche financière insoutenable et au contraire aux règles du marché avec pour corollaire une fragilisation du secteur privé du marché des intrants. Aussi, ont-elles décidé un retrait total du MARNDR des circuits d'importation et de distribution et de doter le secteur agricole d'une politique de subvention des intrants agricoles à partir de 2014.

Depuis mi 2012, une stratégie transitoire de subvention des intrants a été élaborée et est testée par un ensemble de programmes. Elle est fondée sur la « *subvention à l'offre sans importation ni distribution par l'Etat* ».

La mise en œuvre de cette stratégie transitoire est une conditionnalité de l'appui budgétaire de la Banque Interaméricaine de développement (BID) au Gouvernement haïtien pour l'exercice 2012/2013. Un ensemble d'actions à conduire ont donc été identifiées pour l'accomplissement de cette conditionnalité. Ce papier présente un état des lieux de l'application de la stratégie et par conséquent le niveau accomplissement de la conditionnalité de la BID.

Du point de vue méthodologique, il a été réalisé une revue et une consultation de l'ensemble des rapports sur les activités et les mécanismes de subvention adoptées et réalisées par ces projets (PTTA, PMDN, RESEPAG) ; ceux-ci ont été appréciés à la lumière des orientations entérinées dans la stratégie de transition de subvention. D'un autre côté, des échanges ont été engagés avec les différents responsables sur l'interprétation des informations et le jugement porté en termes de cohérence avec la stratégie de transition. Cette démarche a donc permis de produire cette synthèse qui est structurée autour des points suivants:

- La vision de la stratégie de transition,
- Sa mise en œuvre,
- Des commentaires entourant ce processus sur les aspects suivi, contrôle et coordination, les mécanismes de subventions, communication/sensibilisation et points forts et faibles ;
- Des conclusions et recommandations.

I. VISION DE LA STRATEGIE DE TRANSITION DE SUBVENTION DES INTRANTS

L'un des objectifs constants du MARNDR est de *s'assurer de l'accès des producteurs aux intrants agricoles (fertilisants, semences) en quantité et en qualité*. Cet objectif demeure le cœur de la stratégie de transition et dont le pivot est la *subvention de l'offre par l'Etat mais sans intervention directe dans l'importation, ni dans la distribution* qui sont évouées aux acteurs privés et des associations de producteurs et d'autres organisations intervenants dans le secteur agricole.

Rappelons que cette stratégie de transition n'est qu'une phase de développement et d'évaluation de mécanismes permettant de dynamiser une offre répondant une demande formulée par les principaux utilisateurs

d'intrants : les agriculteurs. La réflexion autour cette stratégie de transition devrait permettre d'alimenter le contenu de la politique nationale de subvention prévue aux environs de 2014. Celle-ci fera de l'Etat le régulateur sur le marché où les acteurs actifs clés seront les fournisseurs, les distributeurs du secteur privé et associatif et les exploitants agricoles.

1.1.- Approche de la disponibilité des fertilisants chimiques

Concernant la subvention des fertilisants chimiques, un certain nombre de principes caractérise la stratégie de transition et il importe de les rapporter texto :

- minimiser les risques de dérives spéculatives, en rendant disponible sur le marché un certain volume ;
- aucune gestion de stock, ni d'importation commerciale par le MARNDR, sauf en cas de crise, et monétisation immédiate des dons gouvernementaux d'engrais ;
- perturber le moins possible le marché privé non spéculatif ;
- faire bénéficier le plus possible les agriculteurs ;
- limiter les risques de clientélisme et de corruption ;
- impliquer des principaux acteurs, notamment les organisations paysannes, dans la redistribution des engrais.

Selon la stratégie de transition, l'importation devrait être assurée par le secteur privé, avec un contrôle par l'Etat qui accorderait une subvention de 33% des engrais importés rendu à Port-au-Prince (l'offre) et la mise en place d'un mécanisme expérimental de subvention à la demande via des projets PMDN, RESEPAG, PTTA, ...

1.2.- Approche de la disponibilité des semences

Promotion du secteur privé dans la production et la commercialisation des semences et subvention régressive de la demande, l'Etat fait l'acquisition des semences de base qu'il revend aux multiplicateurs qui, à leur tour, reproduisent et commercialisent des semences de qualité. Le même mécanisme de subvention de la demande sera appliqué.

1.3.- Mécanisme de suivi

Le suivi national de la stratégie passera principalement par le Programme de Subvention des Fertilisants (PSF) et le Service National Semencier (SNS) qui joueront le rôle d' «Observatoire de la filière des intrants », avec l'ouverture à d'autres acteurs tels que : la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (CNSA), l'Institut Haïtien de Statistique (IHSI), des représentants des organisations paysannes et du secteur privé. Un relai départemental, avec connexion au PSF et SNS, s'assure de l'application sur le terrain et de la coordination des Opérateurs.

C'est l'essence de la stratégie de transition de subvention des intrants agricoles qu'il convient d'analyser le niveau d'opérationnalité à date et d'en faire ressortir les points forts et faibles à travers les pages suivantes.

II. MISE EN ŒUVRE DES MECANISMES ET DES DISPOSITIONS DE LA STRATEGIE DE TRANSITION DE SUBVENTION DES INTRANTS

La mise en œuvre de la stratégie passe à travers un ensemble d'actions à entreprendre, lesquelles devraient en conséquence concourir à un certain nombre de produits. Ainsi, ces actions ont été considérées dans ce document comme des lignes d'actions ont été appréciés suivant leur niveau de mise en œuvre (très satisfaisant, satisfaisant, peu satisfaisant, insatisfaisant), leurs produits assortis de commentaires.

Ligne d'action 1. Coordination, suivi et contrôle de la mise en œuvre de la stratégie de transition

Il repose sur la constitution de l'Observatoire de la filière des intrants, le déploiement des inspecteurs sur le terrain et des réunions/ateliers sectoriels.

- L'Observatoire n'a pu être constitué jusqu'à présent, pratiquement c'est le PSF qui est le plus engagé dans l'implémentation de cette politique, notamment pour la subvention à l'importation des fertilisants.
- Pour le suivi et contrôle, le PSF a recruté et déployé 82 inspecteurs [date de début] à date, dans 9 départements (Sauf Nord'Ouest). Ceux-ci fournissent un rapport 2 fois par mois [rapports à consulter et à exploiter dans le cadre de document, ils permettront de relevés des éléments sur le respect des modalités prix, qualité prévu dans les accords MARDNR/Importateurs].
- Il n'a pas eu de réunion, ni d'atelier, à l'initiative de du PSF autour de la mise en œuvre de la stratégie. Cependant, le PSF a organisé Missions centrales de supervisions. Il faut également préciser que la coordination sur la subvention des intrants en général, PSF pour l'offre et les projets (RESEPAG, SECAL, PMDN, ...) n'existe pas.

Ligne d'action 2. Subvention à l'offre des fertilisants chimiques

La subvention à l'offre devrait s'opérer de manière à éviter toute intervention directe de l'Etat dans l'importation et la distribution des fertilisants chimiques. Elle a pu être opérationnalisée à travers des accords entre le MARNDR et les importateurs sur l'importation et des accords tripartites MARNDR-Importateurs-Opérateurs/Distributeurs ; ces derniers devant faciliter la remontée des informations sur la distribution des fertilisants.

A la fin de 2011, l'état avait fixé la subvention à l'importation à 33%, misant sur la concurrence entre les importateurs pour faire baisser le prix au profit des producteurs ; ce qui n'a pas fonctionné, le prix était alors autour de 1200-1300 HTG.

La stratégie a un peu évolué à partir de Juin 2012, cette fois, le MARNDR a passé deux accords dont un (1) avec 5 importateurs, Reimbold Export, COMAG SA, AGROSERVICE, ANAPAAA, portant sur 15 000 TM d'engrais chimiques, le prix au producteur est fixé 900 HTG le sac d'engrais complet ou d'urée, et à 550 HTG le sac de sulfate et l'état, ne fixant pas au départ de taux de subvention, absorbe les fluctuations ; le taux moyen de subvention de l'offre tournerait autour 45%. Conclu pour la période de juin-septembre 2012, cet accord a été prorogé jusqu'à 30 décembre, pour permettre d'écouler un stock additionnel, en raison du don de Japon de 6000 TM.

Un deuxième accord pour la même quantité a été conclu en Janvier 2013 (à septembre 2013) ; dans l'exécution de cet accord, il y a à date une dette de l'Etat de 35% du montant, en conséquence, un seul importateur a pu continuer, mais sans respecter tous les termes de l'accord. Ainsi, le prix du sac de l'engrais complet au producteur est passé de 900 à 1000 HTG.

Ligne d'action 3. Subvention à la demande

L'étape expérimentale de la subvention à la demande est très bien avancée dans les projets cibles ; il faut préciser que les fertilisants ont été subventionnés à travers des paquets techniques agricoles, sous formes d'incitations. Elle a été mise œuvre via six (6) projets, RESEPAG, PMDN, SECAL, PTTA, dans 6 communes et 4 Départements, touchant environs 4 142 agriculteurs touchés ; le coût des incitations a été estimé à 64 Million de gourdes. Pour les conclusions, voire rapport bilan du test de la subvention à la demande¹.

Ligne d'action 4. Le registre national

Un cadre méthodologique pour la création du registre national des exploitants agricoles a été élaboré sur la base des expériences conduites dans le cadre des projets RESEPAG, PTTA, PMDN, SECAL. Ce document retrace les séquences des actions à conduire dans le processus devant aboutir au Registre national des exploitants agricoles. Pour plus de détails, voire²

¹ MARNDR/BID: Système de subventions à la demande testé dans 6 communes pilotes (Camp-Perrin, Thiotte, Les Cayes, Chantal, Maniche, Grande Rivière du Nord) correspondant aux aires d'intervention des opérations financées par la BID et la BM

² MARNDR/BID: Cadre méthodologique pour la création d'un registre national systématique des exploitants agricoles

Table 1: Etat de mise en œuvre de la politique de transition de subvention des intrants agricoles

Ligne d'actions prévues	Niveau de réalisation (très satisfaisant, satisfaisant, peu satisfaisant, insatisfaisant)	Produits	Commentaires
Coordination, suivi et contrôle de la mise en œuvre de la stratégie de transition	insatisfaisant	<ul style="list-style-type: none"> - Pour le suivi et contrôle, le PSF a recruté et déployé 82 inspecteurs à date, dans 9 départements (Sauf Nord'Ouest). Ceux-ci fournissent un rapport 2 fois par mois. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'Observatoire n'a pu être constitué jusqu'à présent, pratiquement c'est le PSF qui est le plus engagé dans l'implémentation de cette politique, notamment pour la subvention à l'importation des fertilisants. - Il n'a pas eu de réunion, ni d'atelier, à l'initiative de du PSF autour de la mise en œuvre de la stratégie. Cependant, le PSF a organisé Missions centrales de supervisions. Il faut également préciser que la coordination sur la subvention des intrants en général, PSF pour l'offre et les projets (RESEPAG, SECAL, PMDN, ...) n'existe pas.
Subvention à l'offre des fertilisants chimiques	Satisfaisant	<ul style="list-style-type: none"> - De la fin de 2011 à date, trois (3) contrat de subvention à l'offre passés entre le MARNDR et les importateurs - Le prix de l'engrais au producteur est fixé à 900 Gourdes le sac d'engrais complet ou d'urée, et à 550 Gourdes le sac de sulfate 	<ul style="list-style-type: none"> - Il faut souligner que, concernant le contrat en cours, à cause d'une dette de 35% du montant de l'Etat envers les importateurs, ces derniers se retrouvent dans l'impossibilité de continuer, sauf un seul. Ce dernier ne respecte plus les termes du contrat, le prix a donc évolué de 900 à 1000 HTG.
Subvention à la demande	Satisfaisant	<ul style="list-style-type: none"> - Elle a été mise œuvre via six (6) projets, RESEPAG, PMDN, SECAL, PTTA, dans 6 communes et 4 Départements, touchant environs 4 142 agriculteurs touchés ; le coût des incitations a été estimé à 64 Million de gourdes. Pour les conclusions, voire rapport bilan du test de la subvention à la demande. 	<ul style="list-style-type: none"> - L'étape expérimentale de la subvention à la demande est très bien avancée dans les projets cibles ; il faut préciser que les fertilisants ont été subventionnés à travers des paquets techniques agricoles, sous formes d'incitations.
Le registre national	Satisfaisant	<ul style="list-style-type: none"> - Un cadre méthodologique pour la création du registre national des exploitants agricoles a été élaboré sur la base des expériences conduites dans le cadre des projets RESEPAG, PTTA, PMDN, SECAL, ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Ce document retrace les séquences des actions à conduire dans le processus devant aboutir au Registre national des exploitants agricoles. Pour plus de détails, voire rapport bilan du test de la subvention à la demande.

III. COMMENTAIRES

3.1.- Commentaires généraux

D'un point de vue global, il y a des efforts significatifs dans certains aspects de la subvention qui ont très avancés et ont très bien évolué également. Il faut en citer à juste titre, les deux types de subvention qui ont été pu être effectifs assurant la disponibilité et l'accessibilité des fertilisants chimiques. Toutefois, d'autres aspects fondamentaux devant permettre d'aboutir à résultats concluant n'ont pu être opérationnalisés, l'observatoire n'a pas pu fonctionner, il n'y a pas eu réellement de concertation autour de la mise en œuvre de la stratégie.

3.2.- Commentaires sur des aspects spécifiques

Subvention à l'offre vs subvention à la demande. A la base de la stratégie, il était question d'éviter la coexistence des mécanismes de subventions à l'offre et à la demande. La première, sous la houlette du PSF, couvre 9 des 10 départements géographique et la subvention à la demande couvre les départements ciblés par les projets ; du point de vue technique, et matériellement, il était quasi-impossible d'éviter le croisement des deux (2) approches. Par ailleurs, faute de coordination et d'harmonisation entre PSF et les projets, ce croisement des approches auraient entraîné une subvention à 100 % et plus de fertilisants et même plus dans les zones du projet. En conséquence, la performance qui va être constatée pour la subvention à la demande est entachée des influences de la subvention à l'offre.

Suivi et contrôle. Les suivis ont été faits de manières indépendantes par PSF et les projets, chacun sur les sujets qui les concernent. Donc, il n'y a pas eu de tentative conjointe de tirer des leçons.

Sensibilisation/communication. C'est la même situation que précédemment. Il n'y a pas de coordination entre PSF et les projets. Or, ces aspects importants sont des moyens qui pourraient augmenter le pouvoir de négociation des producteurs sur le marché des fertilisants.

3.3.- Points forts et faibles

La nouvelle stratégie de subvention, sans importation, ni distribution par l'Etat, révèle des avantages considérables sur plan de la disponibilité et de coût de gestion. S'il y a des améliorations par rapport aux stratégies précédentes, les mécanismes en cours sont loin d'être parfaits. Un ensemble de points forts et faibles ont pu être dégagés et cités ci-dessous :

Points forts

- L'Etat n'a plus les problèmes liés à la logistique de la gestion de stock, ni de ceux à la mobilisation des fonds requis à l'administration de l'Etat pour l'importation.
- La disponibilité et l'accès des fertilisants est relativement mieux, ce avec moins de risques de rupture de stock.
- Le marché développe une tendance d'ajustement à l'interaction de l'offre et de la demande. Toutefois, cette capacité est encore faible et ne se maintiendrait pas sans la subvention de l'Etat, auquel cas une rupture de stock peut se matérialiser et crée sur forte crise sur le marché.

- Le contact entre MARNDR (et DDA) et agriculteurs se retrouve renforcé, exploitable pour faire passer d'autres messages

Points faibles.

- Il y a toujours un risque de rupture de stock, étant donné la capacité encore faible des importateurs à importer et constituer des stocks durables. Le retard de paiement de l'Etat (35% du contrat de subvention en cours), 4 des 5 fournisseurs sont incapables alimenter le marché. Le seul fournisseur ayant la capacité de continuer à importer a du augmenté le prix.
- Le coût de la subvention est trop élevé et l'Etat n'est pas en mesure de l'absorber. Or, toute cessation, comme c'a été le cas par le passé, risque de perturber le marché des engrais, de faire augmenter drastiquement le prix et conséquemment la consommation va diminuer et la productivité et la production agricoles vont aussi décroître.
- La coordination et l'harmonisation ont fait considérablement défaut entre les opérateurs des deux approches et par conséquent, l'essentiel des leçons à tirer de cette expérience n'a pas été possible.
- La question des semences n'a pratiquement été abordée ni par la subvention à l'offre ni par celle à la demande. Une discrimination qui n'est pas sans conséquence sur la production et surtout sur la valorisation des fertilisants.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions :

- Telle que commentée, le niveau de mise en œuvre ne peut-être considéré que partielle. Des éléments fondamentaux n'ont été opérationnalisés.
- la stratégie de subvention, sans importation et distribution sans l'Etat, se révèle beaucoup mieux que ce qui se faisait avant, en termes de disponibilité, de prix et surtout de stabilité du marché. mais Les avancés ne sont pas encore tout à fait concluantes, surtout en termes d'input à réflexion pour l'élaboration de la politique de subvention à partir de 2014.
- Les deux approches, subventions à la demande et à l'offre ont pu considérablement être matérialisées. Le PSF a pu conclure deux contrats couvrant Juin 2012 à Septembre 2013 ; il est toutefois, en attente de fonds pour, non seulement finaliser le paiement de ces dettes sur le contrat en cours, mais proroger le contrat jusqu'à décembre, ou au mieux passer un nouveau contrat (à l'occasion des campagnes d'hivers et de Printemps). La subvention à la demande a pu être opérationnalisé au moins pendant deux saisons consécutives
- D'un point de vue d'ensemble de la stratégie de transition, il n'est pas possible d'établir un fonctionnement adéquat de la subvention à la demande ; aucun mécanisme de coordination n'a existé pour assurer la coexistence des deux types de subventions à l'offre et à la demande.

Recommandations :

- Il faudra, dans le souci d'arriver à des éléments d'informations concluantes dans la perspective de la politique nationale de subvention en vue, s'inscrire dans la vision de la stratégie de transition. En d'autres termes, il faudra développer beaucoup plus les lignes d'actions et les expérimenter, tout en mettant en place les mécanismes d'observation et de coordination requis afin de pouvoir mieux apprécier les résultats.
- Mettre en place les niveaux de coordination nécessaires, que ce soit entre PSF et les Projets s'inscrivant dans la stratégie de subvention à la demande, ou les TSA centrales incluant les PTF. L'enjeu du financement de la subvention des intrants, notamment les fertilisants, est que son arrêt risque de provoquer une baisse de consommation faute du pouvoir économique des exploitants, ce qui aurait un effet qui atteindra négativement la production.
- Le MARNDR, doit faire en sorte de régler sa facture auprès des importateurs ; mais surtout de trouver un nouveau mécanisme de paiement pour éviter une telle situation peut décrédibiliser l'Etat et avoir des effets pervers dans ce processus d'apprentissage qu'est la stratégie de transition.