

4440

C

c.i.l.s.s.
club du sahel

colloque de nouakchott

**la politique céréalière
dans les pays du sahel**

le rôle des subventions

Nouakchott, 2-6 juillet 1979
République Islamique de Mauritanie

COLLOQUE DE NOUAKCHOTT

RÔLE DES SUBVENTIONS
DANS LES
TRANSFORMATIONS AGRICOLES

Michel CASSE

S O M M A I R E

I - En guise d'introduction	P. 1
Rappel historique	
Constatations récentes	P. 3
II - Rôle des subventions dans les transformations agricoles	P. 8
1 - Rappel des freins à l'emploi des facteurs de production	P. 9
2 - Diffusion progressive ou globale	P. 10
3 - Subventions et politique de Développement Rural	P. 11
4 - Effets économiques	P. 12
5 - Effets sur les techniques	P. 13
a) les biens d'équipement	P. 14
b) les produits de consommation intermédiaire	P. 14
6 - Domaine géographique	P. 15
7 - Spécificité des subventions selon les cultures	P. 16
8 - Financement	P. 16
9 - Coordination et perspectives	P. 17

En guise d'introduction :

"Subventions ? vous avez dit Subventions ?"

ou

"Faites ce que je dis, ne faites pas ce que
je fais"

Les subventions à l'agriculture, fort importantes dans les pays développés, constituent, à entendre ces derniers, un mal abominable dont il convient absolument de préserver les pays en voie de développement. A la rigueur, ils accepteraient de payer (un peu) plus cher les produits agricoles du Tiers Monde mais ne sauraient en aucun cas leur donner des intrants permettant d'intensifier leur production sans épuiser leur sol ou de la transformer de manière à mieux répondre à une évolution des besoins.

Evidemment les justifications à cette attitude ne manquent pas et l'objectivité exige de les examiner sérieusement.

Les deux arguments les plus forts sont les suivants :

- 1° - l'industrie n'a pu se développer dans les pays tempérés que grâce à l'intensification de l'agriculture, (et non l'inverse)
- 2° - seuls les pays développés peuvent se permettre de subventionner leur agriculture car

a) le pourcentage de ruraux dans la population est faible,

b) la part de l'agriculture dans le PNB est faible également.

Rappel historique

La révolution agricole a commencé au début du XVIII^e siècle et elle s'est appuyée sur les résultats obtenus aux Pays Bas en matière d'augmentation des rendements/ha et de conservation des sols malgré la disparition de la jachère. C'est une constante

dans le monde entier et à n'importe quelle époque de constater que nécessité de nourriture faisant loi, une forte densité démographique conduit à un progrès agricole indispensable à la survie et non pas forcément au développement ou à l'industrialisation. C'est pour cela que le développement industriel n'est pas sorti de l'amélioration des techniques agricoles aux Pays Bas, mais bien en Angleterre où la grande disponibilité de terres permettait l'exploitation en grand des méthodes hollandaises grâce aux outils fabriqués avec le fer et le charbon largement disponibles. Si donc il y a eu révolution agricole, elle a eu lieu en Angleterre et a résulté de la conjonction de plusieurs facteurs favorables :

- venues de protestants émigrés de Hollande
- présence de terres disponibles
- présence de fer et de charbon
- absence de concurrence sur les marchés extérieurs.

Les chiffres montrent indubitablement que la croissance de production de fer et la croissance de production de l'agriculture ont été concomitantes.

De cette conjonction, est sorti une forte hausse de la productivité dégageant une main d'œuvre bon marché nécessaire à l'industrie qui trouvant sur place le fer et l'énergie nécessaires, prit alors son essor.

Donc une véritable révolution agricole, dégageant des surplus de main d'œuvre et de revenus, ne semble s'avérer possible que dans la mesure où les paysans peuvent se procurer sur place les outils et machines nécessaires. Il s'agit là d'une des principales impasses dans lequel se trouve engagé le Tiers Monde, obligé d'acheter à l'extérieur des fabrications dont le coût ne correspond désormais en rien aux niveaux de revenus de ses types traditionnels d'agriculture.

En effet, l'agriculture des pays développés est désormais portée à bout de bras par l'industrie dont l'importance permet d'énormes subventions de toutes sortes au monde rural de manière à lui maintenir un niveau de revenus acceptable et à lui fournir les intrants les plus performants possibles.

Reste la solution de voir le Tiers Monde passer par les étapes successives d'évolution qu'ont connues les pays actuellement développés.... Il paraît évident qu'elle n'est pas de nature à combler l'écart qui va se creusant entre les pays les plus en retard et les pays les plus en avance.

Constatations récentes

Il est pratiquement impossible d'obtenir des transformations profondes de l'agriculture et de ses méthodes sans aide de la collectivité. Il suffit d'observer dans les pays développés les catalogues des aides des Etats au monde rural pour découvrir l'effort financier (primes, détaxes, etc...) et l'effort d'investissement (infrastructures d'irrigation, primes au m² de serres, aides aux coopératives, etc...) fournis. Ceci s'explique du fait que l'agriculture est, pour de multiples raisons, difficile à modifier: donc risquer l'innovation constitue un risque grave. Les paysans du Tiers Monde, souvent autosuffisants sur le plan alimentaire, ne veulent pas prendre gratuitement le risque de l'innovation et ce d'autant moins qu'ils n'en voient pas forcément l'intérêt (faible rémunération d'un important travail supplémentaire, caractère aléatoire de la climatologie peu compatible avec l'endettement monétaire, etc...)

Il faut donc permettre aux paysans d'essayer de nouvelles méthodes, de nouveaux thèmes sans qu'ils aient l'impression de risquer d'en faire les frais. Il devrait alors suffire de faire des démonstrations, des essais et d'en organiser les visites.... C'est oublier que le paysan est réaliste et qu'aucune visite, même répétée, ne lui permet de se rendre compte exactement si le travail effectué sur le point de démonstration pourrait être réalisé par lui-même sur son exploitation et rémunéré finalement à une valeur acceptable.

Quant à la bonne parole "fais comme ci, comme ça et tu verras...", en un mot quant à la vulgarisation... elle arrive à des résultats :

- 1° - quand elle a gagné la confiance des paysans
- 2° - quand elle ne diffuse pas des thèmes trop coûteux en travail ou en argent.

La mise à disposition d'intrants à un prix abordable quitte à les subventionner partiellement est un des principaux atouts de la vulgarisation et la raison de ses succès de promotion d'une agriculture de masse.

.../...

N'oublions pas que la généralisation de la motorisation de l'agriculture en France a été permise en partie par le plan Marshal juste après les destructions de la dernière guerre.

N'oublions pas non plus que la Révolution Verte sans subventions aux intrants a conduit en Inde à une aggravation de la paupérisation des petits paysans tandis que seuls les gros propriétaires terriens disposant de capital et de main d'œuvre pouvaient en recueillir les fruits.

Le développement de la culture attelée dans plusieurs Etats Africains s'est produit à la suite de la fourniture de matériel subventionné et un bilan de 10 évaluations ex post effectué par la Direction Générale du Développement du Fonds Européen de Développement permet à l'auteur d'affirmer :

"Les subventions directes aux agriculteurs sont le plus souvent nécessaires comme incitations de démarrage ; mais où faut-il utiliser ces subventions ?

- en abaissant le coût du crédit agricole ?

.....

- en relevant artificiellement le prix du produit dont on veut accroître la production ?

.....

- en abaissant artificiellement le prix d'un ou de plusieurs intrants ?

Il semble que cette méthode soit la plus efficace. On risque, évidemment, un gaspillage de cet (ou ces) intrant(s), mais non une orientation de tout le système de production dans une voie anti-économique ; de plus, l'augmentation des quantités utilisées d'un intrant importé (engrais, machine,...) peut avoir une plus grande rentabilité économique (au niveau national) si elle permet d'atteindre le seuil où une production dans le pays devient possible".

.../...

Si sur le plan du principe, la discussion ne paraît guère possible, par contre sur le plan pratique la constatation précédente pose la plus grave interrogation : comment une collectivité nationale rurale à 85 % et plus, peut elle se subventionner elle-même puisque contrairement aux pays développés, elle fournit la très grosse part du revenu national...?

Il y a plusieurs réponses possibles.

1° - L'aide extérieure

L'appel à l'aide extérieure paraît logique dans la mesure où il peut exister un contrat mondial de solidarité, les plus riches acceptant de se priver pour les plus pauvres. De fait l'aide extérieure alimentaire est plus facile à obtenir que l'aide en intrants en vue de l'autosuffisance alimentaire. D'autre part des négociations permettent régulièrement de revoir les prix de certains produits agricoles du Tiers Monde de façon à permettre, au moins théoriquement aux producteurs de disposer du capital nécessaire à l'intensification de leurs productions. Ceci a permis de dire qu'en offrant des prix supérieurs, les pays développés concourraient *ipso facto*, au développement de l'agriculture des P.V.D. (1). Ceci mérite pour le moins d'être nuancé car on constate à l'usage :

- a) que les prix aux producteurs ne sont souvent pas en relation avec les prix d'exportation,
- b) qu'une hausse de prix au producteur n'est pas forcément un facteur d'intensification : elle comporte même un risque sérieux d'appauvrissement des sols (le gain à court terme étant souvent préféré aux intérêts à long terme).

2° - "Aide-toi, le Ciel t'aidera"

Cette solution a pu être avancée par un certain nombre d'originaux (en général dans les pays développés). L'idée est qu'en supprimant toute forme d'aide extérieure et en pratiquant un maximum d'investissement humain, il est possible d'arriver à satisfaire les besoins essentiels de la population. Les rares exemples de réussite montrent que si la sécurité alimentaire peut ainsi arriver à être assurée malgré l'accroissement démographique, un fossé sérieux subsiste sur le plan des niveaux de vie avec les pays développés.

(1) L'aide communautaire en instaurant par la convention de Lomé le système du Stabex est même allée jusqu'à garantir des flux monétaires en cas de baisse de la production de certains produits. Il n'est pas évident que cet appréciable soutien financier ait été réellement utilisé à des fins de relance de la production agricole...

3° - Une politique coordonnée d'incitations à la production en utilisant à la fois les aides extérieures, les marges dégagées aux exportations et les prix aux producteurs .

Un schéma possible peut être le suivant. Au début l'aide extérieure subventionne totalement les démonstrations d'intrants sur des points "d'appui" et partiellement les essais chez les agriculteurs volontaires. La poursuite de ces subventions est assurée à partir d'un certain niveau de production par prélèvement sur les marges de certains produits commercialisés ou exportés. Enfin lorsque la connaissance de l'intérêt des intrants est généralisée, l'application d'un prix convenable à la production devrait pouvoir suffire. Mais il ne faut pas se leurrer, ce cheminement est long car à une innovation ou un progrès, succède toujours une nouvelle innovation à diffuser et faire connaître... ce qui permet aux adversaires de la méthode de dire qu'elle enclanche un processus sans fin de soutiens artificiels à la production. On peut toutefois penser que le paysan, entrepreneur particulièrement réaliste, adoptera plus facilement, et en prenant des risques, une innovation si les précédentes se sont avérées bénéfiques...

Autre problème : il faut que la politique soit nationale en matière de subventions aux intrants car si elle ne concernait que certains projets ou certains régions, des trafics d'intrants risquent de s'instaurer et les inégalités seront stigmatisées.

Mais à l'inverse, on peut se demander si une politique de subvention bien menée c'est à dire conjuguée avec un encadrement valable ne permettrait pas d'obtenir une meilleure répartition des activités rurales au niveau national, chaque zone exploitant au mieux ses potentialités.

◦ ◦ ◦

Certains diront que "le rôle éducatif des subventions reste à démontrer". Contentons-nous de constater que dans les pays développés, où le niveau des connaissances du monde rural est élevé et où la circulation de l'information se fait partout très rapidement les encouragements de l'Etat à l'innovation et à la transformation sont multiples, utilisés fréquemment, et que la charge financière en est lourde.

Constatons également que les excédents de production de ces pays reviennent extrêmement chers mais sont considérés comme valeurs presque nulles par rapport à la sécurité et à la régulation

.../...

qu'ils permettent : ils sont donc extrêmement compétitifs par rapport aux productions similaires des P.V.D. (cas extrême : l'aide alimentaire gratuite).

Constatons enfin que les paysans du Tiers-Monde ne sont maîtres que de leurs bras et qu'ils ont tendance pour arriver à vivre un peu mieux à tirer trop de leur sol. Les prix de leurs produits leur échappent, les prix des intrants de même. Quoi de plus logique que de s'enfermer dans une autosuffisance même médiocre!

Cependant, peu à peu le monde rural s'ouvre et se modernise et le dialogue s'instaure.

Les groupements villageois, embryons de futures coopératives, commencent à faire des calculs de prix de revient ; il n'est pas sûr qu'ils aient encore la notion du bilan des éléments au niveau du sol : le pas sera bientôt franchi.

La modernisation des P.V.D. passe par la modernisation de l'agriculture, seule susceptible de créer un marché pour les produits industriels ; encore faut-il amener ce marché à un niveau suffisant pour permettre la réussite de l'industrie. Les subventions aux intrants sont un moyen parmi d'autres pour tenter d'y arriver, elles mesuraient être ou devenir une fin en soi....quoique.... (1)

(1) où l'on retrouve le sous titre de cette introduction

ROLE DES SUBVENTIONS DANS LES TRANSFORMATIONS AGRICOLES (1)

L'agriculture du Sahel doit produire davantage :

- 1° - pour nourrir sa population qui croît rapidement
- 2° - pour assurer une certaine sécurité alimentaire
- 3° - pour créer un certain pouvoir d'achat pour les biens de consommation issus d'industries à créer.

Face à ce problème d'accroissement de production, le Sahel se trouve confronté :

- 1° - à des cours mondiaux dont la détermination lui échappe le plus souvent, et qui sont dominés par de gros producteurs dont les conditions de production sont profondément différentes.
- 2° - à des techniques de production peu connues et souvent coûteuses difficiles à mettre en oeuvre dans les conditions locales.

L'aide extérieure apporte déjà son appui au Sahel en améliorant souvent gratuitement ces techniques de production : par exemple en réalisant des aménagements hydroagricoles qui grâce à la maîtrise de l'eau augmentent de façon importante les rendements à l'hectare ;

Par exemple en finançant un dispositif d'encadrement sur une infrastructure de desserte ou de stockage etc...

Dans ces deux exemples, il y a subvention à des moyens de production mais comme cela paraît de l'investissement à long terme, en général on ne s'y attache pas alors qu'en fait on crée ainsi des charges récurrentes importantes que la collectivité devra bien assurer et ceci, soulignons-le particulièrement dans le premier cas, pour une fraction de la population relativement faible.

Mais les moyens les plus importants de transformer profondément l'ensemble des régions recélant des potentialités agricoles valables restent l'utilisation de produits de consommation intermédiaires et l'équipement : la première agit surtout sur des rendements le second essentiellement sur la rapidité du travail.

(1) Cette note est extraite d'une étude publiée en avril 1974 "Etude de l'évolution de l'Emploi et des Effets des facteurs de production dans les pays d'Afrique de l'Ouest" (C.E.E.M.A.T. - D.A.D. - S.E.D.E.S.).

Une combinaison optimum, adaptée à chaque cas, de ces facteurs peut engendrer une augmentation sensible de la production agricole.

L'obstacle fondamental à la diffusion de ces facteurs est celui de leur financement par une agriculture encore peu monétarisée. L'inadaptation des structures de production peut certes constituer un autre frein à cette diffusion ; mais il semble bien que l'évolution de ces structures soit directement liée à la monétarisation de l'économie. On peut donc penser que le règlement du problème de financement des inputs peut contribuer largement à lever ces contraintes structurelles en accélérant l'évolution de la société.

Les effets économiques de l'emploi des inputs se mesurent bien plus à l'aval, et donc hors de l'activité agricole, qu'à son niveau propre, surtout lorsque le pays est fortement équipé en industries de transformation des produits agricoles.

Il s'avère donc qu'améliorer la productivité de l'agriculture, contribuer à assurer son entrée dans l'économie d'échange et animer l'ensemble de l'économie nationale sont trois problèmes liés auxquels le fait de faciliter le financement des facteurs de production agricole par les agriculteurs apporte une solution au moins partielle.

1 - Rappel des freins à l'emploi des facteurs de production

Dès que les thèmes d'intensification de la production agricole comportent une consommation de facteurs de production, l'innovation qu'ils représentent rencontre des obstacles à leur pénétration. La structure sociale inadaptée à l'emploi de ces produits et matériels, l'importance du risque financier qui est d'autant plus ressenti que la monétarisation de la société est traditionnellement faible, viennent alors s'ajouter au manque d'information pour limiter la pénétration de ces thèmes.

La garantie de formation technique et de diffusion des moyens de production nécessaires ne peut pas être apportée alors seulement par une vulgarisation de quelques années. Il est indis-

....,....

pensable que l'encadrement se prolonge assez longuement pour accompagner l'évolution des structures de production : il faut qu'il intervienne en outre par des structures d'approvisionnement et de crédit pour réduire le risque technique et financier de l'emploi de ces inputs.

Ces conditions réunies ne permettent cependant pas une diffusion généralisée des thèmes. Tout d'abord, un quart de la population demeure généralement étranger à ces éléments de progrès. L'autre partie voit ses membres y adhérer progressivement avec les années, selon une courbe de fréquence cumulée classique en forme de S. De nombreuses années sont donc nécessaires pour toucher la majorité de la clientèle potentielle. Encore les paysans mettent-ils plusieurs campagnes pour généraliser (s'ils le font) l'emploi de ces facteurs à toute la surface de leurs cultures, si bien que le délai est plus long encore pour voir les thèmes appliqués sur un pourcentage significatif des surfaces.

La diffusion des facteurs de production ne peut donc être qu'un phénomène lent. Elle le sera d'autant plus pour certains facteurs que la généralisation de leur emploi nécessite une plus forte évolution des structures.

2 - Diffusion progressive ou globale des facteurs de production

Deux méthodes peuvent être employées pour promouvoir ces facteurs de production : on peut soit introduire un à un les différents thèmes techniques suivant une progression continue soit proposer un "paquet de thèmes techniques" ("package" des anglo-saxons) garantissant un "bond" de la production. Cette méthode est techniquement préférable mais les obstacles et les dangers de son application sont très importants : elle implique une structure sociale peu contraignante, une bonne technicité, une capacité de financement importante des agriculteurs, et enfin, une certaine mobilité de la main-d'œuvre. Elle a donc toutes les chances d'accentuer les différenciations entre couches sociales en favorisant une diffusion sélective du progrès ("Révolution Verte" aux Indes).

Une introduction progressive des thèmes d'amélioration de l'agriculture a donc ses raisons sans compter la valeur de formation de la méthode. Dans cette progression, l'emploi d'inputs apparaît trè

.../...

rapidement indispensable dès que les techniques culturales élémentaires prioritaires, ont été acceptées. L'emploi du matériel et des produits permet de lever les contraintes de temps de travaux et de multiplier les effets des techniques culturales sur la production. C'est la démarche qui est le plus généralement suivie dans les Etats étudiés. Les esprits progressistes lui reprochent sa lenteur, aussi constate-t-on un courant en faveur d'intervention en "paquet".

Ce courant peut entraîner un mouvement favorable s'il n'aboutit pas à la sélection d'une minorité possédante. Il est pour cela nécessaire que le "package" soit techniquement limité et associé à des modalités d'approvisionnement telles que le financement des inputs ne soit pas un facteur limitant de l'adoption des techniques.

La contre-partie de l'emploi des inputs est de nécessiter des échanges monétaires. La plupart des opérations de développement limitent donc souvent la diffusion des inputs aux cultures "monétaires" capables de payer ces moyens de production. S'il peut paraître anormal de privilégier ainsi les cultures de rente, l'expérience montre cependant combien l'intégration "production-commercialisation" applicable à ces seules cultures, est la meilleure garantie du bon recouvrement des prêts agricoles octroyés et qu'un équilibre des moyens de production s'établit entre les cultures en fonction des priorités que leur accordent les paysans. Dans ce cas on laisse au producteur le soin d'effectuer les adaptations nécessaires entre ses activités.

3 - Subventions et politique de développement rural

Il est couramment admis qu'une politique de développement rural doit impérativement intégrer une recherche agronomique appliquée, une vulgarisation efficace et une organisation fonctionnelle de l'approvisionnement du crédit agricole et de la commercialisation.

Toutefois ces conditions structurelles se révèlent insuffisantes lorsque les termes de l'échange sont trop défavorables aux producteurs concernés. En période de cours élevés des produits agricoles, il est certes possible pour les Etats de relever les prix au producteur : en dehors du risque d'une baisse brutale des cours, on risque ainsi un accroissement non contrôlé de la production, dans des

conditions économiques partiellement marginales et dans des conditions techniques peu sûres (cultures extensives). Dès lors il n'y a guère d'autres voies à défaut d'un réajustement des prix agricoles, que de réduire les coûts des facteurs de production.

Le principe même d'une telle politique peut susciter des réserves : accentuation dans un premier temps de la dépendance des producteurs vis à vis de l'économie extérieure, risque d'engagement de l'Etat dans une aide structurelle permanente de l'agriculture.

Il se trouve cependant d'assez puissants arguments en sa faveur.

En effet, l'aide aux inputs agricoles permet essentiellement d'améliorer la structure des prix à la production sans soutien des produits à l'exportation. Elle entraîne un développement de l'activité de l'agriculture. Or celle-ci demeure le secteur économique fondamental source essentielle de revenus des pays africains ; par le jeu des échanges, particulièrement importants lorsqu'il y a emploi d'input, toute l'économie nationale des Etats peut alors être activée.

D'autre part, les subventions aux facteurs de production contribuent fortement à l'évolution des structures de production agricoles : l'impulsion qu'elles donnent à la consommation des facteurs de production contribue à la formation des agriculteurs à leur emploi, les incite à la pratique des cultures intensives et favorise ainsi le développement d'une agriculture de progrès. Il s'ouvre aussi des perspectives d'économie d'échelle sur l'approvisionnement ou l'utilisation des inputs grâce à l'accélération de leur consommation.

4 - Effets économiques

La subvention des facteurs de production peut répondre à différents objectifs et prendre plus ou moins d'importance selon la priorité et la valeur accordée à chacun d'eux.

Pour le producteur, l'objectif principal sera de lui assurer une rentabilité minimum des facteurs de production dans des conditions moyennes de technicité et donc d'efficience de ces facteurs. On peut chercher par ailleurs à améliorer sensiblement, par ce biais, la productivité du travail.

.../...

Les objectifs peuvent être beaucoup plus importants pour l'ensemble de l'économie nationale. Les bilans des effets des facteurs de production sur l'économie d'ensemble effectués dans certains pays ont tous mis en évidence une création indirecte de valeur à outée d'autant plus grande que la production est fortement intégrée dans l'activité économique.

Au delà de ce but, la préoccupation peut être d'assurer un équilibre de la balance commerciale par une incitation à la production agricole d'exportation, ou par exemple de contribuer à un équilibre régional (ou sectoriel). Le souci peut encore être de rééquilibrer partiellement la structure des prix à la production lorsque les prélèvements fiscaux et para-fiscaux sur le produit agricole pèsent fortement sur son prix d'achat au producteur.

Quels qu'en soient les motifs, la subvention aux facteurs de production est un puissant outil d'intervention économique. Les pays en ont plus ou moins largement usé et ont obtenu, dans l'ensemble, des résultats à la mesure de leur hardiesse ou de leur timidité à cet égard. Il demeure certain que, comme tout ce qui touche aux prix, la subvention des facteurs de production risque fort de favoriser exagérément une production en lui accordant une rentabilité artificielle. Cependant, dans la mesure où aucun système des prix n'est "vrai" et où dans la majorité des cas, les prix des produits agricoles sont largement faussés par les interventions étatiques et les accords commerciaux et qu'il n'existe aucun prix de référence sinon arbitraire (1), on peut aisément soutenir que l'aide aux facteurs de production n'est pas un élément fondamental de la distorsion du système des prix.

Qui plus est, la subvention aux inputs est une intervention efficace moins onéreuse et moins risquée que le soutien artificiel de prix élevés : son niveau peut, par ailleurs, être beaucoup plus aisément modulé selon les circonstances économiques que celui des prix des produits. Il paraît par contre judicieux, à moins d'une intention spécifiquement contraire fondée sur des objectifs globaux, de ne pas trop privilégier ainsi une production par rapport aux autres

5 - Effets sur les techniques

L'intérêt et la portée d'une subvention diffèrent selon qu'elle est appliquée à un bien d'équipement ou à un produit de consommation intermédiaire.

(1) la crise pétrolière en témoigne

.../...

a) les biens d'équipement

Les matériels agricoles ont une rentabilité et un attrait pour les paysans sans grand rapport avec leur prix, leur diffusion est par contre limitée par la difficulté de leur financement initial par les paysans et par leur faible rentabilité au cours des premières années d'utilisation. Les modalités de crédit permettent alors de grandement faciliter les achats en étalant en plusieurs versements partiels annuels, le paiement du matériel. Malheureusement ces versements se font généralement sans différé et interviennent donc lorsque le matériel est encore mal employé et n'assure généralement pas encore des accroissements de revenus conséquents. Il apparaît alors parfois judicieux en raison de l'intérêt d'une diffusion de l'équipement, d'en subventionner le prix de cession au producteur.

Il convient de souligner d'autre part, que l'équipement a un effet formateur très net et tend à modifier les structures d'exploitation (accroissement des surfaces cultivées, modification du parcellaire et de la tenue foncière, allègement et redistribution des travaux). C'est un levier important du développement rural qu'il serait dommage de laisser évoluer au gré des cours relatifs des produits agricoles et du matériel.

La subvention des matériels agricoles se justifie donc techniquement à double titre, elle peut aussi prendre deux aspects :

- dans le cas d'un matériel nouveau qu'il faut promouvoir, la réduction de prix peut être importante mais n'être appliquée que quelques années.

- pour du matériel déjà connu et répandu, l'aide doit surtout consister dans une stabilisation des prix à long terme et dans une éventuelle péréquation des prix dans l'ensemble du pays.

Quelle que soit la formule adoptée, elle devrait toujours être accompagnée d'une action de crédit agricole et de mesures d'accompagnement convenables (approvisionnement, service après-vente)

b) les produits de consommation intermédiaires

Ils sont généralement plus faciles à mettre en oeuvre et leur rentabilité est beaucoup plus directement liée à leur prix.

.../...

Par contre si leur usage est manifestement formateur, ils n'ont que peu d'effet sur le système de production. La limitation essentielle à l'emploi de ces facteurs de production demeure, dans ces économies agricoles, la nécessité d'en renouveler l'achat et donc de dégager des recettes monétaires nouvelles chaque année. La politiques de subvention doit alors avoir dans ce cas pour objectif d'améliorer le rapport des prix à la production et indirectement de favoriser le développement d'une économie d'échange : elle doit d'autre part être établie en vue de l'obtention d'un emploi général des produits soutenus. Pratiquement une telle subvention doit donc être maintenue de nombreuses années à un niveau significatif et sans dégressivité. Il s'agit donc d'une action à long terme qui ne pourra s'éteindre que lorsque l'emploi des inputs deviendra irréversible et que les exploitations seront capables de s'adapter à des prix producteurs véridiques.

Cette forme de subvention semble devoir être en fait limitée aux engrais sur lesquels on peut d'ailleurs espérer des économies d'échelle avec la croissance des consommations. Elle paraît par contre peu applicable et inopportun pour les pesticides dont les prix étroitement conditionnés par le progrès technologique, évoluent très rapidement. Il n'est donc guère envisageable de concevoir une politique de subvention des prix des pesticides, sauf dans quelques cas exceptionnels.

La nécessité de subvention est d'autant plus aigüe pour les engrais qu'ils font l'objet de transports longs et coûteux dont l'Etat tire d'ailleurs souvent un intérêt. A moins de condamner la population à la culture extensive, à la stagnation économique et à l'émigration, il est indispensable d'améliorer ses conditions techniques et économiques de production et de lui fournir l'engrais à un prix compatible avec le prix d'achat de leurs produits agricoles.

6 - Domaine géographique

Dans les principes il paraît indispensable de prévoir l'application des subventions à l'ensemble du territoire national ; en limiter l'application à une zone géographique déterminée représente une injustice à laquelle les populations rurales sont très sensibles, d'où des problèmes politiques ainsi que certains trafics frontaliers entre zones.

.../...

Il convient cependant de souligner que le meilleur emploi des facteurs de production est assuré dans le cadre de projets de développement qui leur garantissent un environnement technique satisfaisant. Il est donc justifié de favoriser l'organisation de réseaux d'approvisionnement et de crédit agricole denses pour développer l'emploi des inputs.

7 - Spécificité des subventions selon les cultures

Pour des raisons comparables il est tout aussi anormal de résERVER les subventions aux consommations intermédiaires des cultures "monétaires" dans la mesure où les cultures vivrières peuvent techniquement en bénéficier. Les taux de subvention devraient donc être alignés par nature d'input. C'est bien d'ailleurs le cas au Sénégal ou en Haute Volta.

Il demeure cependant que, dans la majorité des cas, pour des raisons économiques et opérationnelles, les facilités de crédit qui constituent un volet complémentaire des subventions, sont encore souvent réservées aux cultures à production commercialisée, seules garantes du remboursement.

8 - Financement des subventions aux inputs

L'analyse des effets économiques de l'emploi d'inputs a souligné l'importance des accroissements marginaux de valeur ajoutée nationale qui en résultent ; ces résultats montrent en particulier que les recettes fiscales et parafiscales sont le plus souvent augmentées d'un montant comparable à la valeur globale des inputs utilisés. On pourrait donc penser que le système pourrait s'auto-entretenir grâce à une subvention d'Etat d'un montant inférieur au supplément de recettes fiscales résultant des inputs. Ceci est malheureusement impensable en raison de l'importance des engagements budgétaires improductifs de ces Etats. Le financement des subventions par l'Etat n'est en définitive assuré que par son engagement économique dans cette voie et par l'affectation spécifique de certaines recettes para-fiscales aux subventions (barèmes). Aussi les financements de subventions aux inputs sont-ils extrêmement variables selon les pays.

.../...

Il n'en demeure pas moins que les Etats de l'intérieur sont les plus défavorisés dans ce domaine :

- c'est sur leur territoire que les subventions (des engrains en particulier) sont les plus justifiées et doivent être les plus élevées pour corriger au moins partiellement la détérioration des rapports de prix output/input par les charges de transport terrestre ;

- ce sont les Etats aux ressources les plus faibles en raison même de leur continentalité.

Les pays les plus pauvres sont ceux auxquels l'effort le plus grand est nécessaire pour développer leur production.

L'aide apportée dans ce domaine par les sources de financement extérieur est toujours demeurée très partielle en raison de sa limitation dans le temps, de son domaine d'application (dans l'espace ou par nature des cultures) ou de son aspect dégressif, sans parler des conditions d'origine des produits et matériels qui apportent d'autres contraintes de maintenance en particulier. Or c'est bien par ce type particulier d'aide que les pays développés peuvent concrétiser une action contre les disparités internationales ; ils peuvent ainsi limiter certains déséquilibres de prix et contribuer à développer les économies nationales des Etats aidés. Leur aide économique ne peut guère intervenir, pour l'instant, à un point plus fondamental de l'économie de ces pays dont l'agriculture demeure le principal secteur.

9 - Coordination et perspectives

L'emploi des moyens de production agricole paraît être, pour les pays d'Afrique Noire au moins, un facteur important de leur développement agricole et probablement l'un des plus puissants de leur croissance économique. La généralisation de cette utilisation d'inputs suppose cependant une subvention de leur prix de vente au producteur jusqu'à ce que, l'étape d'apprentissage et de consommation réduite étant franchie, s'établissent des conditions normales de rentabilité de ces facteurs.

Une politique nationale d'aide aux inputs est donc un instrument primordial du développement rural. En effet si une telle politique a pour objet essentiel d'activer la production agricole en abaissant les prix des facteurs, elle peut permettre aussi d'égaliser ces prix sur le territoire national et de réduire

ainsi certaines disparités régionales. Enfin, une subvention sélective de certains moyens de production plutôt que d'autres, peut orienter l'évolution des structures de production dans un sens déterminé. Certes l'interdépendance des facteurs de production suppose qu'ils interviennent dans un équilibre minimum et qu'il y ait une limite à la primauté donnée à certains d'entre eux.

Il est malheureusement exceptionnel que les Etats intéressés aient les moyens financiers indispensables à une telle politique. Il apparaît ainsi évident que l'aide financière à la promotion des facteurs de production en Afrique ne peut provenir que de sources de financement extérieures.

Or l'impact politique des subventions aux facteurs de production implique que la définition de leur modalité et le contrôle de leur efficacité soient une prérogative d'Etat. Dans ce sens ce dernier doit donc étroitement lier à son programme d'aide aux inputs, les actions parallèles indispensables : encadrement, crédit agricole, approvisionnement. Cela suppose aussi que s'établisse une bonne coordination entre les différentes sources de financement susceptibles de concourir à la réalisation de tels programmes. Or, en ce domaine, il est bien évident que les modalités de participation possible des aides extérieures ne sont pas ressenties de la même façon par ces dernières et par les Etats assistés. Un accord et une coordination des aides apparaissent indispensables pour réduire le désordre des interventions.

Les pays riches ont un intérêt politique certain à garantir aux Etats sous-développés des conditions satisfaisantes d'équilibre et de croissance. Une aide aux inputs est sous cet aspect parfaitement satisfaisante et assure en surplus, des avantages économiques aux fournisseurs de l'aide. Une telle formule mériterait donc un intérêt particulier. L'effort actuel est nettement disproportionné aux besoins : la situation est d'une ampleur qui nécessite à la fois d'importants financements multinationaux et la participation de toutes les aides pour assurer une étroite coordination de leur

.../...

intervention en accord avec la politique agricole de chacun des Etats concernés. Ainsi en Afrique Noire, les consommations d'engrais et de matériels agricoles, pour ne prendre que ces exemples, cesseraient sans doute d'être les plus faibles du monde et permettraient de lutter efficacement contre les déficits vivriers malheureusement fréquents.

La consommation totale de ces pays en engrais pourrait ainsi s'accroître considérablement et dépasser largement les prévisions faites dans les plans nationaux et dans les projets. La fixation, modeste, d'un objectif moyen de consommation par hectare comparable à celle des pays d'Asie, imposerait la livraison annuelle de plus d'un million de tonne d'engrais commerciaux. Ce chiffre souligne l'importance des besoins de l'Afrique et l'intérêt que ce marché potentiel présente pour l'avenir.