

■ **Catalysts of agricultural supply markets: The case for smart subsidies in Zambia**, A Snelgrove et L. Manje (MEDA), in *Enterprise Development and Microfinance* Vol. 20 n° 2, juin 2009, p. 125-138.

Avec l'aimable autorisation de *Practical Action Publishing*.

Information et abonnement : http://practicalaction.org/publishing?id=sed_journal

« L'Actualité des services aux entreprises » n° 18 septembre 2009

Un produit d'information financé par la DDC (Suisse) et l'AFD (France), et publié par le Gret

Stimuler les marchés agricoles dans les zones rurales pauvres : exemple de subventions « intelligentes » en Zambie

Le choix d'investir dans de nouvelles technologies de production, même prometteuses, présente des risques importants pour les paysans pauvres. Ceux-ci sont réticents à l'achat de matériel innovant et les fournisseurs et détaillants par conséquent peu enclins à investir dans l'offre et la constitution de stocks. Pour rompre ce cercle vicieux, des subventions ciblées peuvent servir à catalyser la demande et l'offre. En Zambie, MEDA a mis au point un système de chèques de réduction pour stimuler l'adoption de technologies d'irrigation améliorées et développer durablement le marché des technologies agricoles sans créer de dépendance aux subventions.

L'utilisation de meilleurs intrants et de technologies adaptées, comme l'irrigation en goutte à goutte, sont susceptibles d'améliorer la productivité agricole d'une exploitation quelle que soit sa taille. Mais les petits producteurs disposant de maigres revenus cherchent généralement à éviter tout risque lié à des techniques inconnues. Certains opérateurs de développement contournent cet obstacle en introduisant de nouvelles technologies par le biais de la distribution gratuite de matériel. Cette approche a cependant le plus souvent un impact limité et un effet de distorsion du marché.

Mennonite Economic Development Associates (MEDA) a choisi de développer une approche différente. L'organisation teste actuellement en Zambie un système de chèques de réduction qui vise à servir d'incitation à l'adoption de nouvelles technologies agricoles en diminuant l'aversion au risque des petits paysans. Cette étude de cas doit nourrir la réflexion sur l'usage de subventions dites « intelligentes » (*smart subsidies*) dans les projets de développement économique. Elle cherche notamment à montrer que des subventions de ce type

peuvent contribuer à développer les marchés agro-industriels faibles en démontrant aux entreprises du secteur privé l'intérêt de servir les besoins des petites entreprises.

LE CONTEXTE DU PROJET

Une agriculture faible en dépit des opportunités

La Zambie, qui a vu son indice de développement humain (HDI) reculer au cours des vingt dernières années, compte plus de 63,8 % de sa population en dessous du seuil de pauvreté¹. La majorité de la population (70 %) dépend pour sa subsistance des activités agricoles. La défaillance de l'agriculture en Zambie est, selon le gouvernement lui-même, l'une des principales causes de la pauvreté rurale.

¹ Vivant avec moins de 1 dollar par jour (PNUD, 2008).

Augmenter la productivité agricole est donc une composante essentielle du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté du Gouvernement zambien, le secteur horticole jouant un rôle clé. En dépit de la forte demande nationale en fruits et légumes et de débouchés solides à l'exportation, seul un petit producteur horticole sur cinq produit des cultures de rente.

L'adoption de techniques d'irrigation appropriées offre aux paysans la possibilité de passer de cultures sèches (céréales) à la production de légumes à forte valeur ajoutée. Des technologies à faible coût comme les pompes à pédales ou les systèmes de goutte à goutte permettent une utilisation plus efficace de l'eau, une économie de travail et des périodes de culture étendues.

Comment diffuser les techniques améliorées d'irrigation ?

L'évaluation de MEDA en Zambie, centrée sur les ressources en eau et l'accès à des technologies d'irrigation abordables et adaptées, a cherché à identifier des moyens efficaces de stimuler la demande sans créer de dépendance, et de renforcer l'offre sans miner les dynamiques d'investissement et d'entrepreneuriat des fournisseurs.

La diffusion gratuite des technologies a été écartée par MEDA : une telle distribution aurait conduit à une distorsion de marché, dissuadant les acteurs du secteur privé d'entrer sur ce segment, et l'accès aux technologies n'aurait pas duré au-delà de la période du projet.

L'organisation aurait pu choisir de s'orienter vers des stratégies de renforcement de l'offre pour soutenir le marché. Des programmes de cofinancement en faveur des fabricants et des importateurs auraient fourni à ces entreprises des incitations à améliorer leur processus de production ou leur efficacité. Malheureusement, ces programmes échouent souvent à mettre en place les conditions permettant de pérenniser les impacts sur le marché après leur retrait. En outre, ils ne contribuent pas à nourrir la demande naissante pour ces technologies.

Il en va de même pour les programmes de formation développés à l'intention des fournisseurs pour améliorer leur ca-

pacité de marketing ou leur système de contrôle qualité. Bien qu'importantes pour le renforcement du marché, ces activités auraient été insuffisantes : les paysans auraient continué à être réticents à l'achat des technologies et les fournisseurs auraient continué à vendre leur produits depuis la capitale Lusaka.

FONCTION ET RÉSULTATS DU PROGRAMME DE CHÈQUES

Approche

Pour catalyser le développement du marché des technologies d'irrigation, MEDA a donc décidé de concentrer son intervention sur la demande. Il était entendu que l'adoption de nouvelles techniques exigerait un changement de comportement important et qu'il était nécessaire de démontrer de façon convaincante les avantages des technologies en question.

Dans le contexte du développement des filières, les systèmes de chèques ont par le passé principalement été utilisés pour subventionner l'accès des micro-entrepreneurs à la formation. MEDA a retenu ce type de dispositif pour plusieurs raisons :

- les chèques ne dissimulent pas le coût réel de la technologie. Les paysans savent que l'offre proposée est en fait une réduction de prix, présentée comme venant du fournisseur ;
- le chèque se présente clairement comme une réduction de prix ponctuelle ; il ne s'agit pas d'une subvention structurelle mais d'une promotion initiale permettant aux paysans de tester la technologie. Le chèque de réduction a une durée de validité limitée dans le temps ;
- la recherche a montré que les paysans sont plus susceptibles d'appliquer les technologies lorsqu'ils les ont achetées que lorsqu'elles sont distribuées gratuitement ;
- le système exige toujours que la plus grande partie du prix soit payée par les paysans. Seuls ceux qui sont réellement intéressés à améliorer leur production par l'irrigation répondront à l'offre ;

- les chèques créent une demande qui favorise l'installation d'un réseau commercial dans les zones rurales, augmente la capacité des détaillants à investir dans des stocks et renforce le marché naissant ;
- en engageant les fournisseurs à entrer sur le marché, le système favorise le développement d'un service après-vente accessible aux utilisateurs, ce qui n'est pas le cas lorsque les technologies sont distribuées gratuitement.

Fonctionnement

L'objectif que se donne le programme de MEDA est d'accélérer l'offre et la demande pour des produits technologiques d'irrigation adaptés et abordables, sans induire de dépendance et en renforçant les entreprises locales pour assurer leur viabilité à long terme et leur capacité à servir les populations rurales en Zambie.

Initialement, la valeur du chèque était de 50 dollars environ. Une approche variable (bon de réduction de 40 %) sera privilégiée dans la suite du programme. Le montant a été fixé sur la base des conditions du marché et de la propension à payer indicative, avec suffisamment de souplesse pour être reconsidéré en fonction des changements du marché.

Les nouvelles techniques d'irrigation et bonnes pratiques agricoles font l'objet de démonstrations et de formations lors de sessions pédagogiques, de foires agricoles et autres manifestations organisées par les partenaires de MEDA et les fournisseurs de matériel d'irrigation.

Après avoir assisté à ces démonstrations, les petits producteurs ont droit à un chèque de réduction pour acheter le matériel qu'ils souhaitent à un prix promotionnel. Ils se rendent pour cela chez l'un des détaillants participant au programme.

Les détaillants à leur tour remettent le bon au fabricant ou à l'importateur du matériel en échange d'un nouveau stock et conservent leur marge. Les fabricants

et importateurs se tournent ensuite vers MEDA avec le bon.

Toutes les transactions réalisées avec le chèque sont effectuées de manière électronique par un système SMS.

Le système mis en place par MEDA à des fins de développement du marché s'inscrit donc clairement dans un modèle commercial. Un certain nombre de caractéristiques sont à ce titre importantes :

- **L'invisibilité de MEDA.** Il est assez fréquent que les bailleurs de tels programmes fassent figurer leur logo sur les chèques. Dans le contexte du développement de marché, il est important que les bailleurs soient le moins visible possible pour se donner toutes les chances d'un retrait réussi par la suite. Le logo de MEDA n'apparaît pas sur les chèques qui ne portent que les logos des fournisseurs. Tout est fait pour que les clients pensent que la réduction est offerte par le fournisseur ;
- **les ventes de matériel sont assurées via le réseau commercial des fournisseurs.** Ni MEDA ni le secteur public n'intervient dans la distribution ou la gestion des chèques et du matériel technique. Pour pallier certaines faiblesses de l'offre, MEDA a assuré des activités d'appui complémentaires, mais sans subvention des prestations de service ;
- **le recours à un modèle commercial permet d'élargir la portée des technologies** dans toutes les zones dans lesquelles les chèques ont été distribués ; les fournisseurs sont plus enclins à investir dans des points de vente dans les zones où ils savent qu'il y a une demande effective. Ils sont en outre encouragés à être proactifs dans le marketing et la vente directe aux petits producteurs ;
- **plutôt que de créer un marché parallèle, l'intervention attire de nouveaux investissements** de la part des fournisseurs existants et de nouveaux entrants sur le marché, favorisant la concurrence et élargissant le choix des clients ;
- **L'utilisation d'un système électronique basé sur une application SMS sert d'outil de suivi** en temps réel et limite les risques de fraude.

Le dispositif de chèque, bien que composante importante, n'est pas la seule activité menée par le programme. Des activités complémentaires telles que la formation des fournisseurs au marketing, l'appui aux petits producteurs pour accéder à de nouveaux marchés et la mise en relation avec les prestataires de services financiers seront essentielles au succès du projet.

Les activités actuellement menées par le projet seront transférées au secteur privé dans le cadre de la stratégie de retrait, une fois que les entreprises concernées seront convaincues de l'intérêt de ces efforts et prêtes à y investir des ressources.

Par exemple, MEDA a organisé des foires agricoles au cours desquelles les fournisseurs ont eu l'occasion de présenter leurs produits. La saison prochaine, ces démonstrations seront organisées par les fournisseurs eux-mêmes. MEDA a choisi de ne pas établir de partenariat avec des ONG qui souhaitaient jouer à la fois un rôle de facilitateur et un rôle de fournisseur de matériel technique.

Le pari de MEDA est que, une fois le dispositif de chèque de réduction supprimé, la demande en matériel se maintiendra à un bon niveau, les fournisseurs comprendront l'importance d'investir dans le marketing et la distribution, et les institutions de microfinance auront développé un produit adapté pour aider les paysans à faire face au coût d'acquisition de ces technologies.

Résultats

Le projet a récemment achevé sa première année d'activité. Au cours de la saison d'irrigation, 3 500 chèques ont été distribués, sur lesquels près de 500 ont été utilisés. Ce taux de réalisation peut paraître bas par rapport aux programmes de chèques habituels. Il est important de noter à ce titre que le coût des matériels continue à représenter un investissement substantiel pour les paysans, particulièrement en comparaison du prix d'une session de formation.

Par ailleurs, du fait de difficultés liées à la gestion des stocks et de la distribution, les fournisseurs n'ont pas pu tirer pleinement profit de la première saison d'irrigation (avril à juin), laissant certai-

nes demandes non satisfaites. Pour se donner toutes les chances de parvenir à l'échelle attendue, le projet a identifié une série de stratégies pour engager les fournisseurs à investir davantage dans le marketing et les stocks.

La première année doit donc être considérée comme un temps d'apprentissage permettant aux fournisseurs de reconsidérer le risque, réorganiser leurs investissements et dresser des stratégies pour répondre aux opportunités de marché.

Dans un programme de développement de marché, les changements qualitatifs sont de bons indices des changements durables sur le marché. Les fournisseurs participant au projet ont déjà indiqué qu'ils se préparaient sérieusement à la prochaine saison d'irrigation. Le projet prévoit qu'au cours de cette saison le taux d'utilisation des chèques augmentera sensiblement.

Le coût d'atteinte des petits producteurs constitue une difficulté pour la plupart des fournisseurs et exige de trouver des méthodes innovantes en matière de marketing et de distribution. Certaines entreprises privées apprécient les programmes de développement basés sur de purs principes commerciaux et y sont réceptives. D'autres, du fait de relations passées avec des organisations de développement n'appliquant pas cette approche de marché, ont plus de difficultés à la prise d'initiative et à la proactivité, ayant souvent besoin d'une impulsion de l'organisation facilitatrice.

RISQUES ET FACTEURS DE PÉRENNITÉ DES PROGRAMMES DE CHÈQUES

Risques

En dépit du potentiel significatif de cette approche, il faut en connaître les risques et écueils pour se donner toutes les chances de succès. Peuvent poser problème :

- **une mauvaise analyse de filière ou étude de marché préalable à l'adoption du dispositif de chèque.** Il est important que l'analyse de l'offre et de

la demande soit correctement menée pour s'assurer que l'approche chèques est la bonne et est bien structurée ;

- **un montant de réduction inapproprié.** Si la valeur du chèque n'est pas suffisamment significative, la réduction ne constituera pas une incitation suffisante pour les paysans. Si elle est trop élevée, ceux-ci ne paieront plus une part réaliste du coût de la technologie ;
- **un niveau de prix trop élevé des technologies.** Si le prix du matériel n'est pas fixé à un niveau raisonnable, la demande ne pourra pas être stimulée au-delà de l'offre promotionnelle ;
- **un détournement du dispositif en faveur de paysans non-cibles.** Le système électronique SMS et d'autres mécanismes d'identification permettent d'éviter que les chèques aient une valeur vénale exploitable à d'autres fins que son objet. En outre, les technologies ciblées sont plus adaptées pour les petites exploitations que pour les grandes ;
- **une mauvaise stratégie de retrait concernant les activités complémentaires** (foires agricoles, formations, etc.). Depuis le début du projet, il est prévu que ces activités seront transférées au secteur privé ;
- **une durée trop limitée.** Le projet MEDA est prévu pour une durée de trois ans. Étant donné la réticence initiale des fournisseurs à se lancer dans le marketing à destination des petits producteurs, il aurait été idéal

de pouvoir mener le projet sur une plus longue période ;

- **des subventions ou appuis gratuits implicites.** Même lors du développement d'un modèle commercial, il arrive que des ONG s'insèrent implicitement dans la filière en gérant certains aspects, liés au transport ou au contrôle qualité par exemple.

Facteurs de pérennité

Le projet en Zambie a d'ores et déjà identifié quelques facteurs essentiels qui contribueront à la pérennité des effets de l'intervention :

- **faire profil bas.** L'un des messages importants que MEDA a fait passer auprès des parties prenantes du projet est que son rôle ne doit pas être mis en avant. Son nom n'apparaît pas sur les chèques, ni sur les véhicules du projet et MEDA a fait en sorte que les paysans pensent que la promotion vient des fournisseurs ;
- **s'assurer de l'existence de plusieurs concurrents sur le marché.** Les chèques sont valables chez n'importe quel fournisseur participant au projet. Ceux-ci ont donc tout intérêt à proposer des produits et services les plus adaptés à la demande pour attirer les clients à eux ;
- **s'assurer que les clients connaissent le prix réel du produit** en promotion. La réduction doit être transparente ;

- **intégrer des activités complémentaires adaptées.** Sur les marchés où l'offre est très faible, comme c'est le cas en Zambie, l'offre promotionnelle peut ne pas être suffisante pour stimuler le marché. D'autres interventions sur l'offre peuvent être nécessaires, comme la sensibilisation au développement du réseau de distribution ou l'appui à des stratégies marketing innovantes ;

- **trouver des stratégies pour mettre en avant l'effet de démonstration.** Les petits producteurs capables d'augmenter substantiellement leurs revenus grâce à une nouvelle pompe ou un système de goutte à goutte seront les meilleurs promoteurs des produits. Exploiter les cas de réussite est essentiel ;

- **s'assurer que la validité des bons est limitée dans le temps.** Dans le cas présent, les chèques ont une validité d'un an ;

- **développer des solutions complémentaires à long terme.** Un facteur essentiel pour le succès du modèle de chèques en Zambie est le développement des services financiers. MEDA travaille aussi avec des institutions financières locales pour développer leurs capacités à offrir des prêts agricoles. Une fois l'offre et la demande renforcées, les paysans doivent pouvoir accéder à des crédits adaptés pour faciliter l'acquisition des nouvelles technologies. ■

Pour en savoir plus sur MEDA : <http://www.meda.org>